Karin Tengvald

Samhällets krav och de fattigas resurser

En begreppsram för studiet av "nyfattigdom" i storstadsområden med sammanfattning av två empiriska undersökningar

1976

Sociologiska institutionen, Uppsala universitet

Sociologiska institutionen
UPPSALA UNIVERSITET

SAMHÄLLETS KRAV OCH DE FATTIGAS RESURSER

En begreppsram för studiet av "nyfattigdom" i storstadsområden med en sammanfattning av två empiriska undersökningar

av

Karin Tengvald

Uppsala
maj 1976

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548926_0027

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD sid 1

1. INLEDNING 3

2. VAD ÄR FATTIGDOM I VÄLFÄRDSSAMHÄLLET 8

2.1 Om olika tolkningar av relativ fattigdom 9

2.2 Är resurssvaghet fattigdom 10

2.2.1 Något om relevant sociologisk teoribildning 12

2.2.2 Den nordiska välfärdssociologin 13

2.3 Fattigdomsstudiernas sociologiska relevans 14

2.3.1 Vid vilka sociala processer kan fattigdom uppstå 15

2.4 Några problem med en fattigdomsgräns anknuten till samhälletskrav 18

2.4.1 Fattigdomsbegreppets omfång 19

2.4.2 Hur skall "samhällets krav på deltagande i det sociala livet" tolkas 22

2.5 Sammanfattning 32

3. SOCIALHJÄLP - EN INDIKATOR PÅ FATTIGDOM 35

3.1 Socialhjälpens förhållande till andra socialpolitiska åtgärder 35

3.2 Enskildas rätt till socialhjälp 37

3.2.1 Rätten till socialhjälp beror på människornas anknytning till arbetslivet 37

3.2.2 Rätten till socialhjälp beror på behovet av ekonomiska resurser 39

3.3 Socialhjälp som indikator på fattigdom 41

3.3.1 Socialhjälpsnivån som mått på socialhjälpsberoende 42

3.3.2 Socialhjälpsberoende som indikator på fattigdom 45

4. TYRESÖUNDERSÖKNINGENS BAKGRUND 51

4.1 Kunskaps- och debattläge 51

4.1.1 På vad baseras "den allmäna uppfattningen" 52

4.1.2 Mot slutet av 60-talet vände vinden 53

4.2 Kunskaper och föreställningar om de fattiga 55

4.2.1 Fattiga i folkhemmet och 1959 års socialhjälpsundersökning 55

4.2.2 Den framtida klientstrukturen 58

5. TVÅ EMPIRISKA STUDIER AV SOCIALHJÄLP I STOCKHOLMS FÖRORTSKOMMUNER 61

5.1 Tyresöundersökningen 61

5.1.1 Syftet med Tyresöundersökningen 61

5.1.2 Tyresöundersökningens uppläggning 61

5.1.3 Tyresöundersökningens resultat 62

5.1.4 Undersökningsresultatet ledde till debatt 64

5.2 Socialhjälpen fortsatte att stiga i början på 1970-talet 66

5.3 Socialhjälp och försörjningsförhållanden i nio kommuner i Stockholmsområdet 67

5.3.1 Undersökningens uppläggning 68

5.3.2 Undersökningens resultat 69

SUMMARY IN ENGLISH 79

LITTERATURFÖRTECKNING 81

FÖRORD

Mitt arbete kring den moderna svenska fattigdomen påbörjades i ett skede, då diskussionen om fattigdom var lågmäld. Denna skrift kommer när problemen kring socialhjälp och fattigdom efter några år i strålkastarsken förpassats ut ur blickfältet. Det skulle glädja mig om detta arbete inspirerar andra att fortsätta undersöka de svåra sociala och ekonomiska förhållanden, som bl.a. fortfarande tvingar mer än var tjugonde svensk årligen att begära och få socialhjälp.

Under årens lopp har jag fått många synpunkter på den "nya" fattigdomen både från praktiker och teoretiker med kunskaper på området. Vissa synpunkter har jag inte delat, andra har jag inte hunnit eller förstått mig på att använda. Men mycket av idéerna har kommit till användning.

I efterhand vill jag tacka socialhjälpstagare, socialarbetare och förtroendemän i Tyresö för deras konkreta beskrivningar av situationen, som ledde mig framåt.

Jag vill också tacka Casten von Otter för att han stått på sig å mina vägnar i mina stunder av tvehågsenhet inför arbetet att knyta samman mina olika fattigdomsstudier. Han har vid otaliga tillfällen bidragit med värdefulla preciseringar och omformuleringar av mina tankar. Ulf Himmelstrand har som handledare stimulerat mig och har bl.a. bidragit med termen "monetisering", som precis täcker en del av det problemområde jag velat föra fram. Jan Trost har bidragit med synpunkter på de tekniska problemen rörande samlevande ogifta.

Walter Korpi och Sten Johansson tackar jag för hetsiga diskussioner, där jag stimulerats till fortsatt arbete av att jag funnit deras kritik bara delvis hållbar. Med Per Holmberg och Bengt Börjeson har diskussionerna varit mindre hetsiga.

Slutligen ett tack till kolleger och elever vid Social-

högskolan och socialarbetare och förtroendemän på fältet som givit idéer och material utan att ha en aning om vad det skulle komma att användas till, och till Salle, Clara och Cecilia von Otter, som fått bidra med att "vara snälla."

Maj-Britt Larsson, Berith Johansson och Solveig Persson som noggrant och oerhört snabbt åstadkom ett tryckfärdigt manus är också värda ett stort tack.

Stockholm i maj 1976

Karin Tengvald

Kapitel 1

INLEDNING

Detta är en rapport om en rapport. Materialet handlar om den ökande fattigdomen i landet under slutet av 60-talet och början av 70-talet, ett samhällsproblem som i början av det senaste årtiondet fick kraftigt ökad uppmärksamhet. Men det handlar också om en kunskapsprocess.

Mitt arbete med fattigdomsproblemet startade sommaren 1969, då jag fick i uppdrag att studera den höga socialhjälpsnivån i Tyresö kommun, en starkt expanderande förortskommun i Stockholmsområdet.

Det påbörjades i en tid, då den allmänna utvecklingsoptimismen började svänga till sin motsats, eller då man åtminstone började ifrågasätta om den allmänna nivåhöjningen av människornas välfärd också hade medfört ökad jämlikhet. Likaså började man problematisera vissa utvecklingstendenser, som man tidigare sett som i huvudsak önskvärda. Dit hörde bl.a. en för snabb urbanisering, som uppmärksammades som en regional obalans till glesbygdens nackdel.

I det läget fyllde själva ifrågasättandet av den verklighetsuppfattning som utvecklingsoptimismen grundade sig på en funktion. Det mest effektfulla exemplet på detta är den stora betydelse som Låginkomstutredningens olika rapporter fick, trots (eller tack vare) sin nästan helt deskriptiva karaktär.

Denna sammanfattning skrivs år 1976, efter en period av allvarliga ekonomiska problem, inte bara för glesbygderna utan för landet som helhet. Även om det tidiga 70-talets akuta kris har bedarrat, kvarstår många symptom på samhällsekonomiska svårigheter och det är ingen tvekan om att det tidiga 60-talets utvecklingsoptimism har fått en knäck. I detta nya läge är det egentligen inte längre tillräckligt att beskriva verkligheten i alla

dess problematiska aspekter. Intresset bör i stället alltmer fokuseras på orsakerna till problemen och olika typer av verksamma, mer och mindre orsaksrelaterade, åtgärder mot dem.

De svenska fattigdomsstudierna från tidigt 70-tal, till vilka mina egna arbeten hör, präglas emellertid i relativt stor utsträckning av beskrivningar av fattigdomen i välfärdssamhället. De syftade därmed huvudsakligen till att övertyga de tveksamma om fattigdomens fortsatta existens. Självfallet förekom tolkningsförsök och även mer genomarbetade försök till orsaksanalyser, men tolkningarna är ofta på olika sätt färgade av omvärderingen av samhällsutvecklingen.

Fortfarande saknas i stort sett studier, som på ett mer sammanfattande sätt inkorporerar den moderna samhällsutvecklingens problematiska tendenser för hushållsekonomiernas del med de "gamla" kunskaperna om fattiga och fattigdom. Till de gamla kunskaperna räknar jag kunskaper om de ekonomiska krisernas effekter, om arbetslöshetens, sjukdomens, ålderdomens och den stora försörjningsbördans effekter och de till dessa faktorer knutna socialpolitiska trygghetssystemens betydelse för hushållsekonomin.

Till dessa kunskaper måste idag läggas insikten om de kraftiga prisstegringarnas betydelse. Hit hör också höjda krav på materiella tillbehör i takt med det sociala livets förändring. Denna standardökning har ägt rum utan någon återförsäkring om att de grupper, för vilka den materiella standardstegringen är mest nödvändig, eller alternativlös, också har möjlighet att skaffa tillräckliga ekonomiska resurser för detta liv.

Den väg man i Sverige valt att gå för att öka hushållens penningresurser är att öka arbetsinsatsen genom att bägge makarna arbetar.

Men de snabba förändringarna i hushållens försörjningssystem kan komma att medföra att enförälderfamiljer och vissa enförsörjarfamiljer hamnar på efterkälken i den allmänna inkomsthöjningen. Tvåförsörjarsystemet kommer också att ställa nya krav på produktionslivet och på planeringen av stadsmiljöerna, även ur fattigdomssynpunkt. Ett viktigt exempel är barntillsynsfrågan, som för vissa ensamstående mödrar är den avgörande orsaken till att de behöver socialhjälp. Det är främst genom att föra fram betydelsen av dessa faktorer, som mina arbeten bidragit till den svenska fattigdomsforskningen.

Man kan naturligtvis tvista om i vad mån de här som "nya" benämnda kunskaperna verkligen är nya. Flera av de ovan nämnda fenomenen har existerat länge och de har också beskrivits tidigare både i Sverige och utomlands. Jag menar dock att dessa problem har fått förbli ouppmärksammade i alltför stor utsträckning både i svensk och utländsk fattigdomsforskning. I två avseenden har vi i Sverige anledning att peka på fattigdomsskapande, eller åtminstone hjälpbehovsskapande faktorer, som är relativt unika än så länge. Det gäller effekterna av den snabba produktionen av dyra fina bostäder och effekterna av de gifta kvinnornas kraftigt ökade deltagande i förvärvslivet. Att det finns anledning att nämna dessa två faktorer i detta sammanhang visar på vilken hög nivå av relativ fattigdom som det svenska samhället befinner sig i ett globalt perspektiv.

Man kan också motsätta sig att problemen kallas nya, eftersom de är uttryck för, eller kan omformuleras så att de blir uttryck för, att den grundläggande orsaken till fattigdomens fortsatta existens är klassamhällets fortsatta existens. Detta arbete syftar till att just genom att ta fasta på vissa nya drag i samhällsutvecklingen antyda hur dessa tendenser, som i mycket uppfattas som

önskvärda, kan komma att verka i fattigdomsskapande riktning för vissa i samhällets lägre sociala skikt.

Jag syftar inte till att med detta arbete åstadkomma en sammanfattande studie av den karaktär jag tidigare efterlyste. Mina egna arbeten har varit begränsade i geografiskt och demografiskt hänseende till att gälla socialhjälpsberoendet i några förortskommuner till Stockholm och i och med denna geografiska begränsning också i praktiken till att gälla det kraftigt ökade hjälpberoendet bland barn, ungdomar och unga vuxna.

Mot bakgrund av mina egna, med tiden någorlunda självvalda begränsningar av problemområdet, kan det uppfattas som övermaga att av andra önska bättre orsaksanalyser. Orsakerna till att sådana analyser saknas kan självfallet vara många. Men jag tror att den början till nyare svensk fattigdomsforskning som såg dagens ljus i början på 70-talet löper risk att självdö. Bakom forskningens problem ligger ett dilemma, som sammanhänger med det sätt på vilket forskning kring aktuella samhällsproblem ibland samspelar med den allmänna debatten och med olika samhälleliga hjälpsystems åtgärdsarsenal.

Nästan all modern svensk fattigdomsforskning har haft samma empiriska utgångspunkt, nämligen socialhjälpstagargruppen. När syftet var, att få de klentrogna att se situationens allvar och att beskriva problemets omfång, var denna avgränsning av problemområdet sannolikt både rimlig och lämplig. Avgränsningen kan också vara lämplig, om syftet är att finna vägar till åtgärder inom ramen för ett så pass flexibelt system som vårt socialpolitiska hjälpsystem. Om dessa åtgärder får effekt, eller problemet av andra skäl minskar, minskar också det allmänna intresset för forskning på området i ett läge, då viktiga bitar av orsaksanalysen inte sällan återstår. Detta har skett i Sverige mot mitten av 70-talet. Arbetslösheten har minskat och familje- och skattepolitiska åtgärder, t.ex. de under perioden ökande bostadstilläggen har tillkommit.

För en orsaksanalys krävs inte sällan en annan avgräns-

ning av problemområdet än den, som innebär att de mest extrema och påtagliga formerna av problemet studeras. En fortsatt fattigdomsforskning bör därför enligt min mening eftersträva en avgränsning av problemområdet, som möjliggör ett studium av hur hushållsekonomierna påverkas av i vid mening samhällsekonomiska processer och av det sociala livets förändring.

Rapportens disposition

I kapitel 2 diskuteras fattigdomsbegreppets innehåll. Två typer av definitioner av relativ fattigdom jämförs och en definition, anknuten till samhällets krav på individernas deltagande i det sociala livet, förespråkas.

I kapitel 3 kommenteras socialhjälpens roll som en socialpolitisk åtgärd, samt frågan om socialhjälp kan fungera som en indikator på fattigdom.

I kapitel 4 berörs kunskaps- och debattläget i landet under 60-talet som en bakgrund till den första empiriska studiens uppläggning och resultat.

I kapitel 5 redovisas kortfattat uppläggningen och resultaten från två empiriska undersökningar. Den första bestod av två delar Tengvald, K.: Socialhjälp i en expansiv förortskommun. Om befolkningens struktur och försörjningssituation. Uppsala/Tyresö 1971 samt Engqvist, M. m.fl.: Intervjuundersökning av 25 förvärvsarbetande socialhjälpstagare i Tyresö kommun. Stockholm 1971.

Tengvald, K.: Socialhjälp och försörjningsförhållanden. En studie av socialhjälpens variationer i nio kommuner i Stockholmsområdet. Stockholms förortskommuners samarbetsnämnd - Stockholm 1974.

Kapitel 2

VAD ÄR FATTIGDOM I VÄLFÄRDSSAMHÄLLET?

Under 1960-talet återupptäcktes fattigdomen i ett flertal välfärdssamhällen (Harrington, M. 1963, Wedderburn, D.C. 1962, Hansen, B. 1969, Inghe, D. och Inghe, M.B. 1966). I den tidiga moderna fattigdomsforskningen har huvudintresset legat på att belägga fattigdomens existens som ett socialt problem av vikt, vilket var en naturlig reaktion mot den då rådande utvecklingsoptimismen. Syftet med studierna varierade dock. Medan vissa forskare huvudsakligen avsett att visa problemets omfång (Abel-Smith, B. and Townsend, P. 1965), har andra haft ett vidare, samhällskritiskt syfte med sina studier av de fattiga (Harrington, M. 1963).

Oberoende av skillnaderna i inriktning har dessa forskare, genom att använda termen fattigdom, återupplivat en term, som kanske står för det mest onda i äldre tiders verklighet. Mot bakgrund av välfärdssamhällets målsättningar blir användningen av termen fattigdom politiskt laddad. De ekonomiska och politiska förhållanden, som rått i dessa länder under efterkrigstiden, har länge ansetts kunna undanröja eller t.o.m. utplåna fattigdomen. Fattigdomens fortsatta existens har därför använts som ett av flera tecken på att välfärdssamhället, eller åtminstone det socialpolitiska trygghetssystemet, befinner sig i kris (Wedderburn, D. 1965).

Fattigdomen är ett tillstånd, som är intuitivt välkänt för de flesta. Vi förknippar det med svält och svåra fysiska umbäranden. Harrington visade att det t.o.m. i välfärdssamhället USA finns grupper av människor, som lever under sådana förhållanden. I de europeiska välfärdssamhällena, med deras relativt sett bättre utbyggda socialförsäkringssystem, är dessa tillstånd av allt att döma sällsynta.

Det har därför inneburit ett påtagligt problem för den moderna forskningen, att definiera termen fattigdom och ge den ett innehåll, som gör fattigdomens fortsatta existens möjlig att förena med den allmänna standardhöjning som skett i dessa länder.

Huvudparten av den teoretiska, eller kanske snarare begreppsliga, diskussionen av den moderna fattigdomen har kommit att föras under rubriken "relativ fattigdom". Genom att tala om relativ fattigdom, har

forskarna undgått kritiken att de inte skiljer på levnadsförhållanden som uppenbarligen skiljer sig åt historiskt och globalt. En västeuropeisk fattig idag har ofta en materiell standard, som skulle placera honom bland de välsituerade i u-länderna eller i 1800-talets samhällen. Men de har ändå hållit kvar möjligheterna att göra vissa historiska och globala jämförelser av de mekanismer som orsakar fattigdom.

2.1 Om olika tolkningar av relativ fattigdom. En antydan till historik.

I England finns en lång tradition av empiriska fattigdomsstudier. Uppmärksammade pionjärarbeten gjordes av Engels (1969) och makarna Webb (1963). Särskilt berömda har Rowntree's studier av fattigdomen i York vid tre tillfällen blivit. (Rowntree, B.S. 1901, 1941, 1951). Han fann i korthet, att andelen fattiga minskat kraftigt från 1899 till 1950. Det fattigdomsmått han då använde, var en budget av minimistandardkaraktär, utarbetad för det första undersökningstillfället. Vid de tre undersökningstillfällena användes i princip samma minimibudget som fattigdomsgräns. (Se dock Abel-Smith, B. and Bagley, C. 1971, s. 90).

Bakom ett sådant tillvägagångssätt ligger föreställningen, att det går att "objektivt" en gång för alla fastställa på vilken miniminivå människor kan leva. Rowntree's mått är ett exempel på absoluta fattigdomsmått, som blivit hårt kritiserade. (Rein, M. 1971 s. 49 ff). De absoluta fattigdomsmåtten tar inte hänsyn till att samhällets förändring nödvändiggör förändrade levnadsförhållanden för människorna, skapar andra "behov" (Roos, J.P. 1973 s. 71 f).

I det relativa fattigdomsmått som nu utgör den vanliga fattigdomsdefinitionen, tas däremot stor hänsyn till samhällsförändringen i termer av allmänt ökade ekonomiska resurser. (Leira, A. 1974). Däremot spelar "behovssidan" en mycket liten roll. Idag betraktas relativ fattigdom oftast som ekvivalent med relativ resurssvaghet.

Därmed för man samman fattigdomen med hela den stora litteraturen om den ojämna resursfördelningen i samhället. En portalfigur, som flera fattigdomsforskare stöder sig på i detta sammanhang är Titmuss (1958, 1962). I första hand har man begränsat fattigdomsbegreppet till att gälla relativ resurssvaghet i ekonomiska termer (Townsend 1971 a). Men vidare definitioner, där också andra fördelningsdimensioner än

den ekonomiska förs in under fattigdom, har också förekommit (Miller, S.M. and Roby, P. 1970 och 1971 samt Rein, M. 1971).

Det är ett ganska långt steg mellan denna typ av teoretiska fattigdomsdefinitioner och de operationella mått (politiska bestämningar), som man laborerar med i det socialpolitiska systemet. Dessa mått, ex.vis de svenska socialhjälpsnormerna, är anknutna till en minimilevnadsstandard d.v.s. till resursanvändningen. Likartade fattigdomsmått, uttryckta i monetära termer, men baserade på en minimibudget, är vanliga i USA (Orshansky, M. 1965). I Sverige, men ex.vis inte i USA, strävar man efter att på olika sätt anknyta måtten till den allmänna standardhöjningen (SOU 1974:39 s. 257 f), och de blir därmed också relativa fattigdomsmått.

Det förekommer alltså idag två typer av relativa fattigdomsdefinitioner. Den vanligaste teoretiska definitionen anknyter till resurssidan och resursfördelningen, medan den vanligaste politiska definitionen anknyter till behovssidan, resursanvändningen. Gemensamt för bägge är den relativa aspekten. Samhällets utvecklingsnivå påverkar såväl resursernas nivå och karaktär, som resursanvändningens nivå och karaktär, som resursanvändningens nivå och karaktär.

2.2 Är fattigdom resurssvaghet? Ett sociologiskt perspektiv.

Det kan förefalla i dålig mening akademiskt att strida om huruvida en fattigdomsdefinition bör utgå från resurssidan eller resursanvändningssidan. I och med den ökade insikten om fattigdomens relativa karaktär är alla eniga om att ett intimt samspel råder mellan bristen på resurser och de former som resursanvändningen tar sig, liksom de begränsningar i möjligheterna att delta i det sociala livet, som de bristande resurserna medför.

Denna principiella enighet betyder inte att vi har teoretiska och empiriska kunskaper om hur samspelet mellan bristande resurser och en otillfredsställande resursanvändning ser ut. Tvärtom är studiet av användningen och användbarheten av olika resurser i olika sociala sammanhang ett relativt uppmärksammat område. Coleman (1971), som börjat intressera sig för denna typ av frågeställningar, framhåller med emfas, att det innebär en ny approach till teorier om social förändring (a.a. s. 6).[1]

1) Engelska forskare, särskilt Titmuss (1962) berör dock detta, men utan att betona det.

En definition av fattigdom, som utgår från resursanvändningssidan, d.v.s. fäster vikt vid hur resurserna används och vad de är värda för människor i olika typer av sociala sammanhang, ger viktiga bidrag till förståelsen av modern fattigdom. Mycket konkret kan det handla om, att samma summa pengar är mindre värda i ett läge, där utgifterna för en förnödenhet, t.ex. bostaden, är stora, än när utgifterna är små.

En sådan fattigdomsdefinition utesluter inte kunskaper om den relativa resurssvaghetens fattigdomsskapande betydelse. Resurssvagheten, vars betydelse starkt understrukits av vissa svenska fattigdomsforskare (Inghe, G. 1960, Korpi, W. 1971), förblir med en sådan definition en viktig orsak - för de traditionella formerna av fattigdom den viktigaste orsaken - till fattigdomens uppkomst.

Två samtidiga svenska empiriska resultat får bilda utgångspunkt för ett mer ingående resonemang om detta. I Låginkomstutredningens betänkande om svenska folkets inkomster konstaterades den låga andelen socialhjälpstagare i landet, med hänsyn till den höga andelen låginkomsttagare (SOU 1970:34 s. 210 f). I Tyresöundersökningen kunde samtidigt konstateras att vissa hjälptagargrupper hade relativt vanliga inkomster (Tengvald, K. 1971 s. 79 f). I bägge studierna var det helt klart att relativ resurssvaghet var en viktig fattigdomsskapande faktor. Men det relativa i resurssvagheten framstod tydligt, just tack vare det till resursanvändningssidan knutna fattigdomsmåttet, socialhjälpen.

Problemet med relationen mellan den verklighet som täcks med termen resurssvaghet, eller "social inequality" och verkligheten bakom termen fattigdom, har uppmärksammats mer på senare år.

"Social inequality, both in its distributional and in its relational aspect has long occupied a central position in the discipline of sociology. Poverty on the other hand, has not. Discussing the work of early empirical investigators of poverty, like Booth and Rowntree, John Rex says: 'But however valuable the collection of such information is from a moral point of view it is still necesssary to ask whether it is relevant to sociology, i.e. tells us anything about the nature of society or about the social relations which exist among men.' Thus it may be asked is poverty different from inequality and if so in what respects?" (Wedderburn, D. 1974 s. 2).

Den fråga Rex reser skulle något tillspetsat innebära, att resurssidan och resursfördelningen är sociologiskt relevanta, medan resursanvändningssidan på sin höjd har ett moraliskt intresse.

En orsak till att sociologer lätt intar en sådan ståndpunkt skulle kunna vara, att den sociologiska teoribildningens styrka så påtagligt ligger på resursfördelningens område, medan resursanvändningen tilldragit sig föga sociologiskt intresse i modern tid, annat än som en självklar följd av den ojämna resursfördelningen.

2.2.1 Något om relevant sociologisk teoribildning.

Den sociologiska teoribildningen kring social olikhet och den därtill hörande resursfördelningsproblematiken, är mycket omfångsrik och välutvecklad i jämförelse med teoribildningen på resursanvändningssidan. Flertalet sociologiska klassiker har arbetat med samhällets hierarkiska uppbyggnad och orsakerna till detta. Det finns också en stor litteratur kring de mekanismer, som bl.a. via samhälleliga hjälpsystem som familjen, utbildningssystemet, det juridiska systemet m.m. vidmakthåller klasskiktningen inom och mellan generationerna. Likaså finns socialpsykologisk teoribildning kring hur människorna tenderar att anpassa sig till denna skiktning.

Dessa teoribildningar har en motsvarighet i teorier-ideologier om hur samhället kan åstadkomma förändring mot jämnare resursfördelning i dessa system. Liksom beträffande ovan nämnda teorier, finns här teorier med olika omfång och inriktning, från övergripande samhällsteorier om social förändring, socialpsykologiska motivationsteorier till välfärdspolitiska program.

Resursanvändningssidan kan inte anknytas till någon likartad, välbelagd sociologisk teoribildning. Behov och behovstillfredsställelse är de teoretiska begrepp som i tyngd motsvarar resurssidans social olikhet och social differentiering. Men teoribildningen kring behov är huvudsakligen fysisk-psykologisk (Maslow A.M. 1954) eller välfärdsekonomisk (Pareto, V. 1909).

Maslows "behovsstege" är ett försök att ange människors "objektiva" behov och dessa behovs relation till varann. Maslows behov är objektiva i två betydelser. Dels är de

oberoende av människornas subjektiva uppfattning om sina behov, dels är de fysiskt-psykologiskt och inte socialt bestämda. Endast möjligheterna till behovstillfredsställelse är socialt bestämda. Välfärdsekonomernas behovsbegrepp däremot är subjektivt i den meningen att det relaterar till människors egna önskemål (Allardt, E. 1975 b s. 28 f).

Av dessa två behovsbegrepp har det ekonomiska haft den klart största betydelsen. Att människor själva bäst vet hur deras behov tillfredsställs är ett grundantagande bakom liberalismens ekonomiska teori. Och de ekonomiska och materiella måtten på människors välfärd har haft mycket stor genomslagskraft. När de ekonomiska indikatorerna på samhällets utveckling numera börjat ifrågasättas som mått på människors välbefinnande, finns emellertid utrymme för en teoretisk och empirisk utveckling av sociala indikatorer som komplement. (För referenser, se von Otter, C. 1973).

2.2.2 Den nordiska välfärdssociologin.

De nordiska länderna har legat långt framme i "sociala-indikatorrörelsen", särskilt på det empiriska planet. En nordisk "välfärdssociologi" har börjat växa fram. Huvudsakligen har arbetet varit inriktat på att utvidga studiet av välfärden till andra områden än de ekonomiska och materiella. Övergripande termer som levnadsnivå, levnadsvillkor, livskvalitet och lycka används vid sidan om termen välfärd, vilket ger en antydan om omfånget av det problemområde sociologerna uppfattar som relevant.

Det som emellertid är av intresse i fattigdomssammanhang i denna välfärdssociologi, är den roll man vill tillmäta resursanvändningssidan och behoven. Här är ståndpunkterna delade. För svensk sociologis del kan konstateras, att vare sig subjektiva önskemål eller objektiva behov ansågs vara en god utgångspunkt vid den första stora svenska studien av välfärdens fördelning (Johansson, S. 1970). Johansson anknyter i stället sitt välfärdsbegrepp till resurssidan i Titmuss anda (a.a. s. 25). En liknan-

de position intar de norrmän, som gör den norska levekårsundersökelsen (Ringen, S. 1975 s. 12), även om resursbegreppet där vidgas utöver individuella resurser (jfr Coleman, J. 1971).

Både i de svenska och de norska studierna söker man medvetet undvika "det besvärliga behovsbegreppet". (Johansson, S. 1970 s. 23 f, Ringen, S. 1975 s. 14). Detta teoretiska ståndpunktstagande hindrar dock inte, att vissa empiriska välfärdskomponenter har en klar anknytning till behov, t.ex. dimensionen kostvanor i den svenska studien.

Allardt har i sin nordiska levnadsnivåundersökning intagit den motsatta positionen. Efter att teoretiskt ha definierat välfärd i de tre objektiva behoven "att ha, att älska, att vara", operationaliserar han dem i stor utsträckning i termer av resurser, såväl materiella som immateriella resurser. (Allardt, E. 1975 a och 1975 b s. 33 f).

Rent allmänt har resurssidan fått stor tyngd i de ovan nämnda empiriska studierna. Men Allardt har vågat sig på en anknytning till behovsbegreppet. Allardts behovsbestämning har likheter med Maslows, i det att han söker precisera för alla människor gemensamma behov. Han har också kritiserats för att han, i likhet med Maslow, bortser från vissa behovs samhälleliga natur(Roos, B. och Roos, J.P. 1975 s. 56). Om detta säger dock Allardt själv i samma sammanhang:

"Behov kan inte fastställas en gång för alla utifrån en universell förteckning av vilka behoven är eller på basen av diktat. Behov kan fastställas endast genom en mer eller mindre konstant observation av 'onda förhållanden' och av människors aktiviteter." (Allardt, E. 1975 b s. 31).

2.3 Fattigdomsstudiernas sociologiska relevans.

Den av Rex resta frågan (se avsnitt 2.2) skulle kunna besvaras med att fattigdomsstudiernas sociologiska relevans ligger i behovens samhälleliga karaktär. Fattigdomsstudier kan bidra till att klargöra hur behoven "skapas"

av samhället, om de knyter an till ett resursanvändningsperspektiv. Det är intressant att se ett fördjupat intresse för resursanvändningssidan också hos fattigdomsforskare, som tidigare ägnat stort intresse åt resursfördelningsstudier (jfr Townsend, P. 1974 och Abel-Smith, B. and Townsend, P. 1965). Behovens samhälleliga natur passar väl ihop med föreställningen om fattigdomens relativa karaktär i ett globalt och historiskt perspektiv.

"Needs arise by virtue of the kind of society to which the individuals belong. Society imposes expectations, through its occupational, educational, economic or other systems and it also creates wants, through its organisation and customs." (Townsend, P. 1974 s. 27).

Det viktiga för förståelsen av den moderna fattigdomen blir därmed

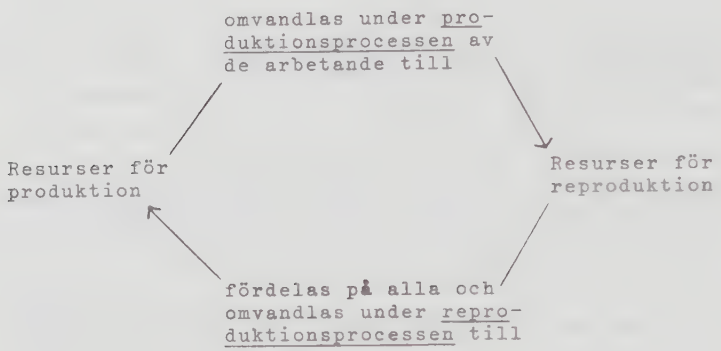
- hur samhällssystemet påverkar användningen av de ekonomiska resurserna
- hur kostnaderna för samma nödvändiga levnadsvillkor varierar i olika sociala miljöer.

Fattigdomsforskarna har här en något lättare uppgift än välfärdsforskarna. Medan dessa blickar över hela fördelningen av samhällets goda, kan fattigdomsforskaren begränsa sig till en mer eller mindre väldefinierad miniminivå. Vad är det för typer av resursanvändning, som utgör samhälleliga krav på individerna? Med utgångspunkt från en sådan miniminivå, där behoven är en spegel av samhällets krav på individerna, vill jag grovt beskriva den process ur vilken fattigdom kan uppstå.

2.3.1 Vid vilka sociala processer kan fattigdom uppstå?

Fattigdom, som ett tillstånd som drabbar individer och hushåll, kan uppstå ur den samhälleliga försörjningsprocessen. D.v.s. allmänt den process, där människorna genom deltagande i produktionen skapar resurser, som sedan fördelas och används till deras reproduktion. (Marx, K. 1968 a). Försörjningsprocessen kan delas upp i två delprocesser, produktionsprocessen och reproduktionsprocessen, som pågår samtidigt, men som i den grova skissen nedan beskrivs som i tid skilda.

Fig. 2.1 Försörjningsprocessen i samhället.



Försörjningsprocessen på hushållsnivå var under det s.k. självhushållets tid och under den tidiga kapitalismen relativt lika försörjningsprocessen i samhället - vissa resurser avsattes för produktion och resten användes för att reproducera hushållsmedlemmarna och göra dem produktionsdugliga. Den "offentliga sektorn" var liten.

För arbetskraften under den tidiga kapitalismen hade den väsentliga förändringen skett att de inte hade någon individuell makt över fördelningen av sitt totala produktionsresultat till resurser för produktion resp. reproduktion, eftersom de inte ägde produktionsmedlen. De hade inte heller någon individuell makt över hur stora delar av deras produktionsresultat som avsattes för andras (t.ex. kapitalägarnas) reproduktion. Men hushållet hade vanligen, sedan de väl tilldelats vissa resurser, hela ansvaret för sin reproduktion. (Om vi undantar möjligheterna till privata transfereringar och fattigvård).

Behovet av reproduktionsresurser var då i stort sett bestämt av produktionslivets krav på funktionsdugliga människor.

"Vilka är nu arbetskraftens reproduktionskostnader? Det är de kostnader som kräves för att bevara arbetaren som arbetare och för att utbilda honom som arbetare ... Produktionskostnaden för den enkla arbetskraften belöper sig alltså till arbetarens existens- och fortplantnings-

kostnader. Priset på dessa existens- och fortplantnings kostnader utgör arbetslönen." (Marx, K. 1968 a s. 29 f).

Men det finns också enligt Marx ett "historiskt eller samhälleligt" element som ingår i arbetets värde och det är

"den traditionella levnadsstandarden i varje land. Denna består inte bara av den fysiska existensen, utan i tillfredsställandet av vissa behov, som uppkommer ur de samhälleliga betingelser under vilka människorna lever och uppfostras." (Marx, K. 1968 b s. 74).

Tanken att behoven är ekonomiskt och socialt bestämda och kommer att variera med förändringar i produktionslivets krav och i andra sociala systems krav på människans funktionsduglighet är alltså långt ifrån ny. De som idag på nytt formulerar denna tankegång, (Roos, J.P. 1973, Offe, C. 1973) måste dock ta större hänsyn till krav från andra delar av det sociala livet än produktionslivet. Särskilt finns anledning att uppmärksamma fritidens roll i reproduktionsprocessen (Roos, B. och Roos, J.P. 1975 s. 58 ff)

Vi finner här grunden till en socialt bestämd "minimilevnadsnivå", som klargör var en meningsfull, socialt definierad fattigdomsgräns kan dras. Det stöder mitt tidigare framhållande av att fattigdomsgränsen måste relateras till de krav på deltagande i det sociala livet i olika sociala sammanhang, som "samhället" ställer på enskilda människor. En fattigdomsgräns, som med funktionsduglighet endast avser fysisk överlevnad är meningslös i våra samhällen idag. Den överväldigande majoriteten av människor skulle vara utslagna från såväl produktionslivet som från övrigt socialt liv långt innan denna gräns nåtts.

Det utesluter inte att en sådan fattigdomsgräns en gång var någorlunda rimlig. Marxcitatet ovan tyder på, att man kan tänka sig att samhällslivets krav på "den enkla arbetskraften" fortfarande i 1890-talets England, då Rowntree skapade sin "primary poverty line", var fysisk funktionsduglighet. Men när Rowntree c:a 50 år senare använde i princip samma fattigdomsgräns, gjorde han sig skyldig till att bortse från att samhällets förändring kommit att innebära starkt ökade krav på de enskildas deltagande i det sociala livet.

Grunden för en socialt meningsfull fattigdomsgräns är principen om samhällslivets krav på enskilda människors deltagande i det sociala livet. Fattiga är de, vars deltagande i det sociala livet är begränsat av ekonomiska skäl. Denna tolkning av begreppet relativ fattigdom rymmer drag som är väsentliga för förståelsen av fattigdom i välfärdssamhället (Jungen, B. 1974 s. 28 f). Också detta samhälle sätter sociala gränser neråt för vilka aktivitetsmöjligheter och resurser som är nödvändiga för deltagande i det sociala livet. Men gränserna sätts på en högre nivå än tidigare och utvecklingen mot en ständigt höjd levnadsstandard har varit eftersträvad, inte minst av arbetarklassen (Sjöström, K. 1974).

De mekanismer som verkar här är i princip väl kända och exempel finns på många områden. En tidigare genomsnittlig utbildningsnivå är t.ex. en låg utbildningsnivå idag, kanske för låg för att ge en tillräcklig utkomst. Tidigare vanliga kommunikationsmedel är idag oanvändbara med hänsyn till de krav som ställs på snabb förflyttning mellan arbete och bostad, för upprätthållande av sociala kontakter o.s.v. Genomgående för dessa förändrade samhälleliga krav på individerna är, att dagens nya eller annorlunda former av resursanvändning kräver större penningresurser än tidigare.

2.4 Några problem med en fattigdomsgräns baserad på samhällets krav.

Studiet av behov och behovstillfredsställelse är ett problemområde som för sociologer är markerat med tydliga varningstecken. Detta betyder, att en mer penetrerande genomgång av de problem som föreligger här, skulle bli mycket omfattande. Jag har valt att framhålla två problem, som bägge har haft betydelse för mina egna arbeten om fattigdom. Det första rör frågan om fattigdomsbegreppets omfång och det andra rör frågan hur begreppet "samhällets krav" kan tolkas.

2.4.1 Fattigdomsbegreppets omfång - försörjningsprocessen på hushållsnivå idag.

Hushållens försörjningsprocess i välfärdssamhället är mer komplicerad än den var under den tidiga kapitalismen. Den i detta sammanhang väsentliga förändringen som skett är, att stat och kommun övertagit den ekonomiska makten och ansvaret för stora delar av reproduktionsprocessen. I vårt land gäller det t.ex. stora delar av utbildningssektorn, hälso- och sjukvårdssektorn och åldringsvården. Denna grundläggande tendens mot en allt större offentlig sektor (Dencik, P och Lundevall, B Å red, 1975).

Vi kan spåra en hel skala av definitioner med olika omfång. På den ena ytterkanten finns de definitioner, som täcker hela den samhälleliga reproduktionsprocessens effekter för den enskilda individen. I någorlunda överensstämmelse med nu vanligt språkbruk inom svensk sociologi används här termen välfärd. På den andra ytterkanten ligger de definitioner, som endast täcker den del av reproduktionsprocessen, som fortfarande är överlåten åt enskilda individer och hushåll, d.v.s. hushållsekonomins resursanvändning. Ett begrepp med detta omfång vill jag kalla utkomst. De individer som ligger lågt på denna skala har låg utkomst. De kan också vara fattiga, om de har så låg utkomst att de har svårigheter att delta i det sociala livet.

Beroende på vilka delar av reproduktionen som omhänderhas av samhälleliga organ resp. av hushållen, kommer ett fattigdomsbegrepp med detta omfång att variera över tiden och mellan olika samhällen. Därmed varierar också betydelsen av fattigdom. Även mellan länder, som i princip har en likartad fördelning mellan samhällsansvar och hushållsansvar, finns inte sällan olikheter i enskilda detaljer av betydelse just i ekonomiska krissituationer för hushållet.(Ett sådant exempel kan konstruktionen av socialförsäkringssystemet vara).

Skillnaderna framgår tydligt om vi jämför reproduktions-

processen i det svenska samhället med det amerikanska. Där täcker hushållens försörjningsansvar större delar av reproduktionen än i Sverige och där ser grundläggande omfördelningsprinciper - skattepolitiken t.ex. - annorlunda ut. Honnörsorden att kunna försörja sig, att inte ligga samhället till last o.s.v. har självfallet en helt annan innebörd i ett samhälle, där man köper sin hälsa, sina barns utbildning och sin sociala trygghet, än i ett samhälle där samhälleliga organ reglerar stora delar av denna reproduktion.

De principiella skillnaderna mellan hushållens försörjningsprocess i det svenska välfärdssamhället och det amerikanska samhället med mindre offentlig sektor för reproduktionsändamål får dock inte överbetonas. Också i det amerikanska samhället finns vissa välfärdsinslag, men huvudsakligen i selektiv form - samhället tar bara ansvar för delar av de sämst ställdas sociala situation (Gans, H.J. 1968 s. 41).

Viktigt ur ett samhällsperspektiv är också det tydliga samband man kan finna mellan hushållens utkomst och deras välfärd i andra avseenden (Se den svenska levnadsnivåundersökningen samt SOU 1971:39). Vi har i stora stycken en "social marknad" vid sidan av den ekonomiska, men med likartade fördelningsmekanismer (Pinker, R. 1971 s. 205). I olika avseenden resursstarka individer konkurrerar ut de resurssvaga också inom de delar av reproduktionsprocessen, som samhället ansvarar för och som inte kan köpas för pengar.

Detta är inte förvånande, särskilt inte i ett kortare tidsperspektiv. De delar av reproduktionen som samhället övertagit, t.ex. utbildning och hälsa, blir till produktionsresurser som är av central betydelse för det ekonomiska resultatet av individens deltagande i produktionslivet. Det nuvarande samhälleliga omfördelningssystemet är inte uppbyggt så att det på ett avgörande sätt förändrar de ekonomiska effekterna av fördelningsmekanismerna som verkar i produktionslivet. Socialförsäkringssystemet är uppbyggt efter inkomstbortfallsprincipen (Höjer 1966 s. 15) och skattepolitiken har genom de indirekta

skatterna och kommunalskatterna väsentliga proportionella eller regressiva inslag (Walldén, L.J. 1971 s. 46 ff).

Det råder alltså ett intimt samspel mellan den "sociala marknaden" och den ekonomiska, mellan individernas utkomst och deras välfärd. Den del av reproduktionsprocessen, som hushållen har ansvaret för är fortfarande av avgörande betydelse för individernas totala livssituation. Bl.a. från utbildningsområdet har visats hur familjens situation påverkar barnens utnyttjande av utbildningssystemet (Gesser, B. och Fasth, E. 1973). Hushållens användning av varor och tjänster blir det synliga slutresultatet av deras framgång i produktionslivet - grunden för samhällets sociala skiktning.

2.4.1.1 Sammanfattning

Syftet med resonemanget så långt har varit, att genom en presentation av olika sätt att se på modern fattigdom och en diskussion av var i försörjningssystemet fattigdom kan uppstå, söka klargöra värdet av en relativ fattigdomsdefinition, anknuten till resursanvändningssidan.

För att använda Marx' terminologi, kan vi beskriva skillnaderna mellan de två relativa fattigdomsbegrepp, som presenterats tidigare, på följande sätt. Medan fattigdomsdefinitioner anknutna till resurssidan tar sin utgångspunkt i produktionsprocessens slutresultat och studerar hur produktionsprocessen medverkar till att skapa svaga reproduktionsresurser, tar definitioner anknutna till resursanvändningssidan sin utgångspunkt i reproduktionsprocessens slutresultat och studerar hur reproduktionsprocessen medverkar till att skapa vad som till sist blir svaga produktionsresurser.

Det är ingen tvekan om att bägge dessa studieområden är viktiga för förståelsen av fattigdom. Värdefulla studier på det förstnämnda området, som visat att sådan traditionell fattigdom fortfarande existerar, är många. Sådana studier kan repliera på en stark sociologisk teoribild-

ning.

Min argumentation har gått ut på, att det inte är tillräckligt för förståelsen av modern fattigdom att studera resurssidan. Jag har sökt visa att resursanvändningssidan är sociologiskt relevant, trots att teoribildningen där är svag. En fattigdomsdefinition, anknuten till resursanvändningssidan, utesluter inte heller studier av produktionsprocessens effekter på resursfördelningen. I det fortsatta resonemanget ägnas huvudintresset åt fattigdom i resursanvändningstermer.

2.4.2 Hur skall "samhällets krav på deltagande i det sociala livet" tolkas?

De moraliska och filosofiska problemen med behovsbegreppet försvinner inte genom att intresset riktas bort från individens behov till samhällets krav. Det pekar bara på det viktiga i att en socialt meningsfull fattigdomsgräns, en miniminivå, har samhällets krav som utgångspunkt. Det är inte det individuellt "önskade" eller det individuella behovet isolerat från de sociala sammanhang individerna fungerar i, som är det centrala, vare sig det skulle komma att ligga över eller under en samhällelig fattigdomsgräns.

I ett praktiskt åtgärdsperspektiv är fastställandet av en fattigdomsgräns av t.ex. de svenska socialhjälpsnormernas karaktär en politisk handling. Det är emellertid inte denna typ av definition av samhällets krav, som är av intresse i ett mer teoretiskt sammanhang.

En fattigdomsgräns bör bygga på noggranna empiriska studier av det sociala livets utformning och av resursanvändningens karaktär i olika sociala sammanhang. Kompletterade med jämförande studier av de begränsningar av aktivitetsmönstret och de restriktioner i resursanvändningen som vissa individer av ekonomiska skäl tvingas till, skulle sådana studier ge underlag för fastställande av en socialt bestämd, men av individuella önskemål relativt oberoende fattigdomsgräns.

Vid empiriska studier, såväl som i de teoretiska resonemangen kring samhällets krav, bör två typer av situationer, som bägge har aktualitet idag, särskiljas. Den första gäller den relativt resurssvagas situation, när han ingår i ett resursstarkt samhälle. Den andra gäller de individer, som ingår i ett resurssvagt delsamhälle och då också detta delsamhälles relation till ett i övrigt relativt resursstarkt storsamhälle.

2.4.2.1 Den relativt sett resurssvaga individen i det resursstarka storsamhället.

Vilka krav ställer storsamhället och dess sociala och ekonomiska organisation på individernas aktivitetsmönster och resursanvändning? I vilken riktning utvecklas dessa krav? Här är det särskilt intressant att se på storstadsregionerna, där samhällsekonomin anses vara högst utvecklad (SOU 1970:15). Empiriska studier av aktivitetsmönster och resursanvändning i dessa områden ger en bild av det sociala livets utformning (Daun, Å. 1974), som drivits fram av de ekonomiska krafterna i samhället.

Den del av reproduktionsprocessen, som hushållen ansvarar för, har totalt sett minskat under de gångna decennierna (Waldén, L.J. 1971 s. 27), men den styrs i ökande utsträckning av "konsumtionssamhällets" krav i form av styrd, ständigt ökad efterfrågan. (Galbraith, J.K. 1964). Det betyder att vissa delar av det sociala livet idag köps och säljs, att det sociala livet har kommersialiserats långt utöver områdena mat, kläder, bostad o.l. Människorna blir därmed alltmer beroende av monetära resurser för sitt deltagande i det sociala livet.

Samtidigt är det just de ökande ekonomiska resurserna, som inte sugs upp av enkel baskonsumtion, som möjliggjort "konsumtionssamhällets" utveckling. Det privata näringslivet har funnit en marknad för att dels förfina baskonsumtionen och dels exploatera nya områden av det sociala livet - barnens och ungdomarnas liv, pensionärernas liv, fritidslivet etc.

Detta får inte förstås så, att alla aktiviteter sker i termer av ekonomiska bytesrelationer även om den sortens relationer förekommer i speciella sammanhang (Sundman, A.K. 1976). Att si och så mycket vänskapsrelationer skulle kosta si och så mycket pengar. Snarare är det så, att de former för ex.vis upprätthållande av vänskapsrelationer, som utkristalliserat sig i storstadsregionerna, i ökande utsträckning kräver privata materiella tillbehör eller pengar. Ett geografiskt utspritt och löst knutet socialt nätverk, som synes vara vanligt bland förortsmänniskor (Bott, E. 1972, Daun, Å. 1974, Tengvald, K. 1973, Young, M. and Willmott, P. 1957), innebär t.ex. att möjligheterna till dagliga och anspråkslösa kontakter med vännerna, i arbetet eller i bostadsområdet, försvinner. Bil och telefon blir då nödvändiga hjälpmedel för att upprätthålla vänkontakterna. Själva umgänget förändrar också form och får karaktären av speciella aktiviteter, ofta med ekonomiska inslag. När man träffas hos varann bjuds det på mat och dryck, man går på krog och nöjestillställningar tillsammans o.s.v. (Daun, Å. kap. 4 och 5). Exemplen på behovet av privata materiella tillbehör för deltagandet i det sociala livet kan mångfaldigas.

I icke ringa utsträckning innebär konsumtionen av de materiella tillbehören att vi köper tid och ork för andra, nya sysselsättningar. Hit hör konsumtionen av privata kommunikationsmedel och hushållsmaskiner, men också inköp av (dyrare) hel- och halvfabrikat inom baskonsumtionen (Wallberg, U. 1971 s. 8:22). Också genom att köpa tjänster kan vi köpa tid och ork (Tengvald, K. 1972 b). Utvecklingen på detta område är dock mest tydlig inom offentlig konsumtion och berör endast indirekt, via skatterna, hushållsekonomin.

Många av de materiella tillbehör och de sociala aktiviteter som här nämnts och antytts, köps på marknaden. Men människornas stora beroende av monetära resurser gäller inte bara de sektorer av hushållens ansvarsområde inom reproduktionsprocessen där marknaden ohämmat råder. Inte minst intressanta är de områden, där den offentliga sektorn och hushållen ekonomiskt sett delar ansvaret för de sociala aktiviteterna. En likartad uppdelning i en "of-

fentligt styrd" konsumtion, en privatstyrd konsumtion och en sektor med både offentliga och privata inslag görs av Waldén (1971 s. 26 f).

Ett sådant område av ökande ekonomisk betydelse är den s.k. fritidssektorn. Där råder ett intimt samspel mellan de infrastrukturella åtgärder som alltmer börjar tillhöra det offentligas ansvarsområde - simhallar, idrottsanläggningar, fritidshusområden, båtplatser m.m. m.m. och den privata utrustning och de ekonomiska resurser som krävs från de enskildas sida för att de skall kunna utnyttja anläggningarna. De fattiga utestängs av privatekonomiska skäl från aktiviteter som de genom skatter bidragit till att möjliggöra för allt fler. Ett annat än mer betydelsefullt område är boendet. Själva boendestrukturen och den egna lägenhetens höjda materiella standard går hand i hand med ett kraftigt ökat intresse för och därmed ökade utgifter för bostadsinteriörer och också med en ökad betydelse av fritidsstugor och därmed av bilar (Daun, Å. 1974 kap. 3).

Sammantaget pågår en social förändring mot att större krav ställs på materiella tillbehör och monetära resurser, om människorna skall ha möjlighet att delta i det sociala livet. Denna utveckling har sannolikt gått längst i storstadsregionerna, men har påverkat livet även i andra områden i landet. Särskilt på de områden där hushållen och den offentliga sektorn delar ansvaret, förefaller det troligt att utvecklingen i olika regioner varit likartad. Det gäller som ovan berörts t.ex. bostadssektorn, kommunikationerna inkl. massmedia och fritidssektorn. I andra områden krävs mindre insatser av monetära, disponibla resurser från hushållens sida. Istället kan aktivitetsmönstren vara uppbyggda kring större insatser av andra resurser - tid, sociala kontakt- och bytesrelationer etc. (Blau, P.M. 1967 kap. 4). Möjligheterna att fungera i storstädernas sociala liv genom att ersätta de monetära resurserna med andra typer av insatser faller bort eller undertrycks i varje fall, i den mån dessa former av resursanvändning inte är lönsamma

(Coleman, J. 1971 s. 31). Alternativa former av behovstillfredsställelse kan också falla bort, därför att de upplevs som torftiga i jämförelse med det kommersiella utbudet. Detta sammanhänger med konsumtionens psykologiska funktion (se vidare nedan).

En viktig förutsättning för en monetisering av det sociala livet är, att det finns en köpkraft som inte sugs upp av baskonsumtionen. Ju större gap mellan de faktiska resurserna och de för baskonsumtionen nödvändiga resurserna, desto större utrymme för en monetisering. Majoriteten av människorna i storstadsregionerna har också nominellt sett större inkomster än i andra regioner (SOU 1970:15 s. 7:165). Resurstilldelningen till enskilda individer är berorende av positionen i produktionslivet. I och med att det sociala livet och konsumtionsutbudet rättar sig efter majoritetens köpkraft och "preferenser" kan en resurssvag minoritet bli utestängd från storsamhällets krav på förändrat socialt liv. I vissa lägen kan kanske t. o. m. en elit av köpstarka, även om de är i minoritet ha avgörande betydelse både för utbudets karaktär och de former försäljningen tar (Waldén, L.J. 1971 s. 145 ff). Också av de resurssvaga kräver det moderna storstadssamhället relativt stora monetära resurser.

Ett sätt att öka de ekonomiska resurserna är att öka mängden arbete. De gifta kvinnornas ökade förvärvsverksamhet och deras höga förvärvsverksamhet särskilt i storstadsregionerna (SOU 1970:15 s. 7:18) bör därför inte enbart ses mot bakgrund av möjligheterna att få arbete, och kvinnornas "önskan" att förvärvsarbeta, utan hänsyn måste också tas till vilka krav på monetära resurser som ställs. Man kan också vända på resonemanget och säga, att de gifta kvinnornas förvärvsverksamhet, kanske mer än någon annan faktor, bidragit till att möjliggöra monetiseringen av det sociala livet.

På liknande sätt är det socialpolitiska trygghetssystemet både del i orsakerna till och åtgärderna mot den försvårade försörjningssituation som blir resultatet av de ekonomiska krafternas spel i samhället. Socialpolitiska

åtgärder i vid mening ökar den totala konsumtionen genom att överföra resurser, huvudsakligen mellan "rikare" och "fattigare" perioder i människans liv, men också genom transfereringar mellan olika sociala skikt (Söderström, L. 1971). Genom att konsumtionsökningen driver fram ökad produktion (Keynes, J.M. 1936), blir socialpolitiken en tillväxtfrämjande faktor av central ekonomisk betydelse.

Under 50- och 60-talen värderades socialpolitikens tillväxtbefrämjande funktion positivt (Kuusi, P. 1961). Till det teoretiska underlaget för detta bidrog i hög grad Myrdals (1963) analys av rikedomens positiva och fattigdomens negativa kumulativa effekter. I det skede, då detta synsätt fördes fram, innebar det en kraftfull kritik mot socialpolitikens dåvarande repressiva och begränsade funktion.

I dagens läge, när stat och kommun intervenerar både i produktionsprocessen och reproduktionsprocessen, börjar man betona socialpolitikens roll som en förstärkning av det ekonomiska systemets fortsatta existensmöjlighet och som ett hinder mot en radikal samhällsomdaning (Sjöström, K. 1974 s. 32). Värderingen av socialpolitikens tillväxtbefrämjande funktion är olika, men uppfattningen att den existerar delar dagens kritiker av samhällsekonomin med gårdagens.

På samma sätt kan den konsumtionsökande och därmed tillväxtbefrämjande effekten av den ökande kvinnliga förvärvsverksamheten värderas på olika sätt, fast effekten här i inledningsskedet beror på en ökning av den totala sysselsättningen och inte på en omfördelning av resurser. Å ena sidan kan man betona värdet av större ekonomiska resurser (Lindblom, P. 1971, kap. 3) och möjligheterna till ett rikare liv - å andra sidan anpassningen till det ekonomiska systemets krav och förstärkningen av dess överlevelseförmåga (Ohrlander, K. 1973).

2.4.2.2 Hushållets reproduktionsprocess - passiv konsumtion

I ett mer begränsat fattigdomssammanhang är monetiseringen av det sociala livet främst intressant därför att den medför, att fattigdomsgränsen i de samhällsekonomiskt mest välutvecklade regionerna kommer att ligga på en relativt hög nivå. Fattigdomen i dessa områden kan inte bara förstås med hjälp av de traditionella fattigdomsskapande faktorernas inverkan (arbetslöshet, sjukdom, mycket låga inkomster osv.), även om dessa fortfarande har stor betydelse också i dessa regioner. Man måste också ta hänsyn till det sociala livets utformning för att förstå de aktivitetsmönster och den typ av resursanvändning som utmärker de storstadsfattigas sociala situation.

Intresset hittills har fokuserats på frågan om hur materiella tillbehör i sig eller som kompensation för bristande tid och ork utgör faktiska förutsättningar för deltagande i det sociala livet. Jag har också, genom att diskutera vissa typer av möjlig resursökning för de resurssvaga velat belysa det intima samspel, som råder i vår typ av samhällsekonomi, mellan resursökningar och krav på ökad resursanvändning resp. mellan ökad resursanvändning och behovet av resursökningar. "Samhällets krav" handlar i stor utsträckning om samhällsekonomiska krav på en fortgående monetisering av det sociala livet, antingen på den privata eller den offentliga sidan.

Även om det är de faktiska förhållandena, som är det väsentliga (se t. ex. Korpi, W. 1974), när man vill studera de begränsningar av deltagandet i det sociala livet, som små monetära resurser orsakar, finns ändå anledning att i fattigdomssammanhang nämna konsumtionens socialpsykologiska effekter.

Mycket av den mer generella kritiken mot konsumtionssamhället har riktat in sig på effekter av socialpsykologisk eller kulturell art. (Marcuse, H. 1964, Riesman, D. 1950, Ahrne, G. 1974, Goffman, E. 1971). Konsumtionen

skapar endimensionella, kulturellt likriktade människor, som i överflödet fås att glömma sin maktlöshet och sitt meningslösa arbetsliv.

En mer välutvecklad teori om de konkreta socialpsykologiska mekanismer, som kan verka som drivkrafter bakom konsumtionsbeteendet, saknas i dag i stort sett. Veblen (1899) hävdar t. ex. att vissa former av iögonenfallande konsumtion syftar till att markera konsumentens sociala särställning. Andra betonar att konsumenten drivs av önskan att vara som alla andra.

I fattigdomssammanhang kan man knappast blunda för att resurssvaga, om de strävar att bli lika "alla andra", med den höga konsumtionsbenägenhet som allmänt råder i dag kommer att konsumera mer än deras ekonomi tål. Det förefaller också troligt att de kan uppleva ett tvång mot synlig konsumtion (Young, M. och Willmott, P. 1957), som bilar och kläder, på bekostnad av inskränkningar i den osynliga konsumtionen, t. ex. vardagsmaten. Särskilt kan sådana mekanismer tänkas inverka, när mer ingående kunskaper om "andras" faktiska konsumtionsnivå saknas (Tengvald, K. 1972b). Då ökas också sårbarheten inför reklamens och andra marknadsförinsmedels påverkan. Det är möjligt att dessa fenomen skall tolkas som tecken på svårigheter för resurssvaga att uppnå en varaktig och rimlig grad av statuskristallisering i välfärdssamhället (Townsend, P. 1971 s. 25 ff och Allardt, E. 1970 s. 113).

Men behovstillfredsställelse kan ske på många sätt och behover inte vara knutet till konsumtion. I ett läge, när vi går mot ökande fritid, måste vi eftersträva att göra dessa delar av reproduktionsprocessen meningsfulla. Precis som man nu av produktionslivet kräver, att produktionen skall ske med aktivt och meningsfullt deltagande (Prop. 1975/76:105) från de arbetandes sida, kan dessa krav ställas på reproduktionsprocessens utformning.

Detta är ytterligare ett skäl att fästa avsevärt större

uppmärksamhet vid reproduktionsprocessen och resursanvändningen än vad som är vanligt i fattigdomsforskningen.

2.4.2.3 Individer i resurssvaga delsamhällen

Dagens svenska samhälle består inte enbart av resursstarka regioner. Här finns också glesbygder, som i storsamhällstermer huvudsakligen består av resurssvaga individer. Det är också tänkbart att det, var som helst i samhället, kan finnas små delsamhällen med relativt tättknutna nätverk av resurssvaga individer, någon sorts "fattigkultur" (Lewis, O. 1959).

Är den fortsatta existensen av dessa delsamhällen av resurssvaga individer förenlig med samhällets krav på individernas deltagande i det sociala livet? Det finns både positiva och negativa beskrivningar av sådana delsamhällen. Här vill vi uppehålla oss vid de positiva beskrivningarna eftersom syftet är att se, om resurssvaga delsamhällen kan förenas med samhällets krav på deltagande i det sociala livet.

Till de positiva beskrivningarna hör Lewis beskrivning av yttest fattiga delsamhällen (a.a.)Mer närliggande är kanske beskrivningen av ett arbetarklassområde i East End (Young, M. and Willmott, P. 1957) och av nordnorska fiskarsamhällen (Brox, O. 1966).

Det som går som en röd tråd genom de positiva beskrivningarna av de samhällsekonomiskt och i monetära termer resurssvaga delsamhällena är de kollektiva resurser och värden, som kan skapas, som en kompensation för den individuella resurssvagheten. Dessa kollektiva resurser har också ett värde i sig.

Sådana kollektiva resurser skapas dock inte automatiskt i alla resurssvaga delsamhällen. Vissa hävdar t. ex. att de saknas i de nordamerikanska ghettona (Coleman, J. 1971 s. 42, se även Hannerz, U. 1969). Lewis' kritiker menar också, att de i stor utsträckning saknas i de miljöer han beskrivit. Beskrivningarna från Nordnorge och East End har inte ifrågasatts på samma sätt i dessa

avseenden.

En viktig skiljelinje mellan de europeiska och de amerikanska exemplen synes däremot gälla människornas deltagande i produktionslivet. Medan stora delar av ghettobefolkningen inte får arbete, vare sig inom eller utom delsamhället, hade människornas i East End och Nordnorge arbete. Den djupa, traditionella fattigdomen i de amerikanska ghettona innebär, att människorna inte kan delta i viktiga delar av det sociala livet, vare sig inom eller utom det delsamhälle i vilket de lever. Det är relativt lätt att se, att den typ av fattigdomsdefinition jag använt också korrekt definierar denna typ av traditionell fattigdom.

Det är något svårare att ta ställning till det nordnorska fenomenet. Det synes här gälla ett delsamhälle, där människorna i storsamhällestermer har låga individuella resurser. Men de flesta har tillräckliga resurser för att delta i det viktiga sociala livet i detta delsamhälle. Deras levnadsnivå är inte heller så låg, som deras nominella individuella resurser synes visa, eftersom de har tillgång till vissa kollektiva resurser. I storsamhället skulle dock många kunna bli utestängda från det sociala livet av ekonomiska skäl.

Människor som lever i denna typ av delsamhällen, är mycket sårbara i vårt samhällssystem. De är socialt och geografiskt orörliga (Blau, P.M. 1967, s. 160ff). När de tvingas flytta, vilket är vanligt, blir deras individuella resurssvaghet påtaglig (Young, M. and Willmott, P. 1957). Den sårbarhet, som idag ligger i bundenheten vid relativt autonoma resurssvaga delsamhällen bör uppmärksammas mer av dem som pläderar för en (åter)uppbyggnad av kollektiva resurser (Coleman, J. 1971).

Som Brox så tydligt visat, är emellertid inte de "humanitära" skälen för en ekonomisk omorganisation av dylika delsamhällen det avgörande. Det finns lägen, då de

autonoma resurssvaga delsamhällena inte längre är ekonomiskt lönsamma. Samhällets krav på deltagande i det sociala livet, innebär för dessa delsamhällen i första hand krav på deltagande i storsamhällets ekonomiska system. De samhällsekonomiska krav på hög konsumtion, vissa typer av produktion m. m., som i de moderna storstadsregionerna riktas direkt mot enskilda individer och hushåll, kommer i exemplen ovan att riktas mot delsamhällets sociala och ekonomiska organisation.

2.5 Sammanfattning

Enigheten bland forskarna är idag stor om att vad som kallas fattigdom är ett relativt fenomen i ett historiskt och globalt perspektiv. Men när det gäller att därutöver avgränsa och lokalisera fattigdomsbegreppet är osäkerheten stor. Särskilt tydliga blir svårigheterna i välfärdssamhällena, som ju lämnat den ekonomiska nivå som motsvaras av fysisk överlevnad. Det går inte att en gång för alla fastställa en absolut fattigdomsgräns.

Syftet med detta kapitel har varit att närma sig ett fattigdomsbegrepp, som gör det meningsfullt att använda termen fattigdom i en sociologisk diskussion och på verklighetens moderna fattigdom. Det har inneburit att jag sökt göra en beskrivning av begreppets innehåll, som fångar in grundläggande likheter med fattigdomen i ett historiskt perspektiv - även om fattigdomens "nivå" kommer att variera över tiden. Det har också inneburit att jag inte nöjer mig med en fattigdomsdefinition av fördelningskaraktär av typen relativ resurssvaghet, trots att sådana definitioner är vanliga i litteraturen. Jag har också velat undvika en mycket omfångsrik definition av typen låg välfärd, som i själva begreppsdefinitionen tar hänsyn till många fler komponenter än de ekonomiska.

Jag har definierat fattigdom som ekonomiska begränsningar av människornas möjligheter att delta i det sociala livet. Jag har lokaliserat fattigdomsbegreppet till den samhälleliga reproduktionsprocessen och där till den del av reproduktionsprocessen, som hushållen/individerna har ansvaret för. Jag har också i princip begränsat mig till de ekonomiska aspekterna av hushållens

reproduktionsprocess. Med ekonomiska aspekter avses då inte enbart monetära förhållanden, utan även de faktorer som kan vara direkt konvertibla till eller ersätter monetära resurser. Den dimension där fattigdom på detta sätt kan lokaliseras har jag kallat utkomst. Fattiga blir de individer/hushåll, vars utkomst är så låg att de inte kan delta i det sociala liv, som förväntas eller krävs av dem från samhällets sida.

Fattigdom tar sig således vissa bestämda och tidsobundna uttryck. Den innebär begränsningar i aktivitetsmönstret som social isolering, den markerar en vändpunkt, då individernas olika resurser inte längre kan samspela i en resursförstärkande process, utan där tvärtom förlusten av en resurs betyder en gradvis nedbrytning av andra.

Orsakerna till fattigdom kan lokaliseras till flera förhållanden.

- produktionsprocessens utformning, som leder till klasskiktning och ojämn resursfördelning
- utformningen av vissa delar av reproduktionsprocessen, som samhället har ansvaret för - t. ex. utbildningssystemet - som vidmakthåller klasskiktningen
- utformningen av samhällets omfördelningssystem - skattepolitik och socialpolitik m. m. - som inte i tillräcklig utsträckning utjämnar resursolikheterna
- det sociala livets utformning inom den del av reproduktionsprocessen som individerna/hushållet har ansvaret för, som i ökande utsträckning missgynnar dem med små monetära resurser.

Denna förändrade tonvikt vid analysen av fattigdom blev nödvändig för mig när jag 1971 skulle analysera det empiriska material om socialhjälpstagare i en expansiv förort, som jag insamlat. Det är intressant att notera, att den tongivande engelske fattigdomsforskaren Townsend, som fäster stor vikt vid resursfördelningsperspektivet vid en fattigdomdefinition, alltmer börjar betona och

precisera en fattigdomsdefinition liknande min:

"Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diets, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the ayerage individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities." (Townsend, P. 1974, s. 15)

När jag nu övergår till att presentera det empiriska materialet och dess bakgrund, kan det vara viktigt att uppmärksamma, att det operationella mått på fattigdom, socialhjälp, som jag liksom alla moderna svenska fattigdomsforskare använt, har grundläggande om än grova likheter med den teoretiska fattigdomsdefinition som jag förespråkar.

Kapitel 3

SOCIALHJÄLP - EN INDIKATOR PÅ FATTIGDOM?

3.1 Socialhjälpens förhållande till andra socialpolitiska åtgärder - en administrativ beskrivning med kommentarer.

Socialhjälp är en form av behovsprövad ekonomisk hjälp, som kan beviljas individer och hushåll, vanligen efter ansökan, enligt bestämmelser i socialhjälpslagen (ShjL). Organisatoriskt tillhör socialhjälpen den kommunala socialvårdens åtgärdsarsenal. Socialhjälp, tillsammans med barna- och ungdomsvård och nykterhetsvård, är sedan länge förekommande uppgifter för kommunal socialvård. Denna del av den kommunala socialvården kallas i det följande det socialpolitiska vårdsystemet. I vårdsystemet ingår också bl.a. hälso- och sjukvård, men dessa verksamhetsgrenar har organiserats utanför kommunernas ansvarsområde.

Den kommunala socialvården innefattar numera inte enbart de ovan nämnda delarna av vårdsystemet, utan, med början under 40-talet och i ökande utsträckning, även vad som kallats social service (SOU 1974:39 s. 51), ex.vis barntillsynsverksamhet och social hemhjälp samt stödåtgärder för handikappade. Detta, det sociala servicesystemet, har en sådan inriktning att utnyttjandet av servicen ofta är subventionerad och graden av subvention ofta beroende på de utnyttjandes inkomst.

I ett historiskt perspektiv och ur samhällelig synpunkt brukar socialhjälpen beskrivas som den sista reminiscensen av fattigvården inom den kommunala socialvården. Stora delar av äldre tiders fattigvård har förändrats och lagts utanför kommunernas verksamhetsområde. Här brukar socialförsäkringarna nämnas, men vissa delar av arbetsmarknadspolitiken och familjepolitiken hör också till den reformerade fattigvårdens område. Vi har här att göra med det socialpolitiska trygghetssystemet.[1)]

---

1) För huvuddelen av medborgarna är det inte fattigvården som ersatts av socialförsäkringarna. Det är i stället

Socialhjälpen ingår således i ett socialpolitiskt system med inslag av vårdande karaktär, av servicekaraktär och av ekonomisk trygghetskaraktär och dessa olika grunddrag kan ibland vara motstridande. Men som en gemensam grund bakom dessa skiftande drag ligger kommunernas, av samhället pålagda, ansvar för invånarnas ekonomiska grundtrygghet.

"Varje kommun skall sörja för att den, som vistas i kommunen och finnes vara i behov av hjälp, erhåller sådan enligt vad nedan sägs." ShjL 1 §

Den vaga formuleringen av 1 § ShjL har betydelse för användningen av socialhjälp som indikator på fattigdom. Paragrafens utformning ger formellt utrymme för ganska vittgående verksamhet från kommunernas sida. Som ex.vis Höjer (1961) formulerar uttolkningen av den, skulle lagen kunna utgöra en grundsten i den enskildes rätt till ekonomisk grundtrygghet under alla omständigheter (a.a. s. 12 f). Enstaka kommuner och enskilda socialarbetare har också tidvis rört sig i riktning mot ett större ansvar för invånarnas ekonomiska och sociala trygghet.

Men redan i andra delar av lagen begränsas detta ansvar avsevärt, vilket framgår i avsnitt 3.2. De begränsade kunskaper vi har om hur kommunernas politiskt ansvariga och tjänstemännen på fältet praktiskt arbetar, pekar också på att socialhjälp är en sistahandsåtgärd för hjälpbehövande med akuta försörjningssvårigheter (Pettersson, U. 1975). Service och rehabilitering får idag stå tillbaka, eller överlåts på andra delar av den kommunala socialvården eller kanske främst på helt andra myndigheter.

Socialhjälpen skall därför betraktas som en del av det socialpolitiska trygghetssystemet. Dess roll som upprätthållare av ekonomisk grundtrygghet står åter helt i förgrunden (SOU 1974:39 s. 253 f). Denna nära anknytning till trygghetssystemet kan belysas med de diskussioner som f.n. förs om möjligheterna att låta den "rutinmässi-

---

de privata transfereringarna inom familjens ram, de privata försäkringarna och sparandet inför ålderdomen som ersatts med ett socialförsäkringssystem. Det privata ansvaret för gamla och sjuka familjemedlemmar har ersatts av ett samhällsansvar.

ga", mer tillfälliga ekonomiska hjälpen övertas av socialförsäkringsmyndigheterna. (Pettersson, U. 1976).

Än så länge är emellertid socialhjälpen den kommunala socialvårdens ekonomiska sistahandsåtgärd, en åtgärd som kräver en individuell behovsprövning. Dagens skillnader mellan de generellt verkande åtgärderna inom trygghetssystemet och den individinriktade socialhjälpen bidrar till att hårt stämpla socialhjälpstagargruppen. Detta sammanhänger med att individinriktade åtgärder just på det socialpolitiska området i det allmänna medvetandet synes vara oupplösligt förenade med föreställningen att individen då också själv orsakat problemen. Därmed bidrar den administrativa uppdelningen mellan organ med individuella resp. generella åtgärder till sitt förfogande, till att stämpla maktlösa minoritetsgrupper i samhället, t.ex. enförälderfamiljer, för vilkas ekonomiska situation samhället i övrigt inte tar tillräckligt ansvar. Större befolkningsgrupper med ekonomiska problem i gårdagens samhälle, t.ex. åldringar, har nu via generella åtgärder blivit avlastade fattigdomsstigmat.

3.2 Enskildas rätt till socialhjälp. Socialhjälpslagens tunga paragrafer.

I detta avsnitt refereras och kommenteras några centrala avsnitt av vår nuvarande socialhjälpslag, som trädde i kraft 1957. Framför allt berörs de typer av hjälpbehov lagen avser att täcka och den praxis som utbildats. Syftet är att förbereda diskussionen om värdet av variabeln socialhjälp som en indikator på fattigdom.

3.2.1 Rätten till socialhjälp beror på människornas anknytning till arbetslivet.

I ShjL 12 § klargörs vilka grupper av individer som har rätt till socialhjälp och under vilka förutsättningar denna rätt gäller.

"Minderårig, ävensom den, som på grund av ålderdom, sjuk-

dom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter icke kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl bör helt eller delvis avhålla sig från arbete....." (ShjL 12 §)

Det gemensamma för de uppräknade grupperna är att de under längre eller kortare tid saknar anknytning till arbetslivet. De måste alltså på något sätt försörjas av andra för att få sin utkomst. Men den juridiska rätten till socialhjälp är inte direkt knuten till människans faktiska relation till arbetslivet, utan till en normativ bestämning av vilka som anses ha skyldighet att arbeta för att försörja sig. Gruppen arbetslösa saknar därför f.n. juridisk rätt till socialhjälp.

De arbetsmoralistiska elementen i socialhjälpslagen har en lång historisk tradition (Goodwin, L. 1972 och Pinker, R. 1971 kap. 2). Även om de idag har mindre betydelse för möjligheterna att få socialhjälp än förr, slår de igenom i den allmänna synen på socialhjälpstagare (Berglind, H. och Puide, A. 1975).

Från samhällets sida har det under lång tid varit viktigt att lagstifta om rätten att inte arbeta i vissa situationer och viktiga reformsträvanden har gått ut på att precisera och utvidga denna rättighet. De gamla, sjuka och vissa handikappade och arbetsoförmögna får i vårt samhälle sin utkomst via ett omfattande socialförsäkringssystem. De minderåriga och deras icke förvärvsarbetande vårdare försörjs fortfarande huvudsakligen genom privata transfereringar inom familjen. I sista hand har dessa grupper juridisk rätt till socialhjälp.

De förbättringar av människornas livssituation som uppnåtts genom att man begränsat tvånget att arbeta för sitt livsuppehälle, uppfattas idag som en självklarhet av flertalet människor. Huvudintresset är nu inriktat på att ge rätt till arbete för övriga grupper, inklusive gifta kvinnor.

Men vi har ingen lagstiftning om rätt till arbete för de grupper, som samhället inte åtagit sig något direkt försörjningsansvar för. I socialhjälpssammanhang finns

anledning att uppmärksamma två problemgrupper. Dels de arbetslösa, som tidigare nämnts och dels låginkomsttagarna. Dessa två grupper saknar idag rätt till socialhjälp, men har möjlighet att erhålla hjälp enligt ShjL 13 §.

"I andra fall än som avses i 12 § må socialhjälp meddelas enligt grunder, som kommunens fullmäktige äga bestämma, eller, om sådana grunder ej fastställts, efter vad socialnämnden prövar erforderligt."

I praktiken ges numer socialhjälp i icke ringa utsträckning till bägge dessa grupper (SOU 1974:39 s. 259) och sedan länge har ex.vis hustru och minderåriga barn till en arbetslös kunnat få hjälp. I förslaget till ny lag ingår ett lagfästande av denna praxis.

3.2.2 Rätten till socialhjälp beror på behovet av ekonomiska resurser.

Till skillnad från socialförsäkringarna, där inkomstbortfallet på grund av ex.vis sjukdom i sig berättigar till ekonomisk ersättning, krävs för socialhjälpens del också att de hjälpsökande skall sakna ekonomiska resurser för sitt uppehälle.

"(de ovan i 12 § uppräknade grupperna) äger, i den mån han själv saknar medel till sitt uppehälle och hans behov icke tillgodoses på annat sätt ..." ShjL 12 §.

Tyngdpunkten i behovsprövningen ligger idag i ökande utsträckning på en bedömning av de hjälpsökandes behov av (ytterligare) ekonomiska resurser. Den grova grundprincipen för en sådan bedömning utgör uttalandet i propositionen till den nuvarande lagen, att hjälpen

"inte bör utmätas så snålt, att vederbörande nätt och jämnt hålles över svältgränsen, men å andra sidan bör hjälpen inte heller vara så frikostig, att hjälptagaren beredes en högre levnadsstandard än den, på vilken fullt självförsörjande medborgare i små omständigheter lever." Prop. nr 177/1955 s. 276.

Tolkningen av denna grundprincip och dess översättning till normer (socialhjälpsnormer) för vilka resurser som

kan anses nödvändiga för hjälptagarna, överlåts i princip till kommunerna. Variationerna i normernas nivå och konstruktion har också varit mycket stora mellan olika kommuner (Socialdepartementet 1969:9). Detta har inte ansetts vara tillfredsställande.

Bl.a. i Socialutredningen rekommenderas ett mer enhetligt normsystem, där dock viss hänsyn bör tas till regionala olikheter i prisläge o.l. (SOU 1974:39 s. 261 f). Det normsystem som i ökande utsträckning börjar användas kallas bruttonormsystemet. Det provades först i Stockholms kommun (Andersson 1972 s. 58 f) och är sedan 1969 i princip genomfört i Stockholmsområdet.

Några drag i systemet skall nämnas. Normen är uppgjord på basis av en låginkomstbudget och skall i princip täcka nödvändiga löpande utgifter på låg nivå (Danielsson, A.S. 1975 kap. 5). Systemet innebär inte, som ibland antytts, någon omvärdering av den ekonomiska nivå som hjälptagarhushåll anses ha rätt till (Andersson a.a. s. 61). Det innebär endast att man inte längre från myndigheternas sida detaljreglerar hushållens användning av de små ekonomiska resurser som står dem till buds. Det viktiga undantaget från detta, vad gäller löpande utgifter, är hyreskostnaden, som ligger utanför bruttonormen och i sin helhet (exkl. bostadstillägg) beaktas. Den individuella behovsprövningen har därmed standardiserats betydligt.

I den budget som ligger till grund för normbeloppen saknas också en viktig utgiftspost i alla hushållsekonomier idag, nämligen kapitalvaruutgifterna. Rätten för socialhjälpstagare att inneha kapitalvaror är fortfarande omtvistad, trots den stora spridning som många kapitalvaror har i samhället (Kuuse 1969).

Med dessa förändringar av tillämpningen av rätten till socialhjälp kommer den på ett tydligare sätt att knytas till relationen mellan hushållets faktiska inkomster och de utgifter som bedöms som nödvändiga för att uppnå en ur samhällssynpunkt acceptabel minimiutkomst. I Socialutredningen föreslås att denna, allt vanligare, praxis för avgörandet om rätt till socialhjälp föreligger skall

lagfästas. Därmed blir socialhjälpen till sin karaktär i stora delar en socialförsäkring mot otillräckliga inkomster i förhållande till de nödvändiga utgifterna och en form av politisk bestämning av vilka samhälleliga minimikrav som ställs på individernas deltagande i det sociala livet.

3.3 Socialhjälp som indikator på fattigdom

En central och svårbesvarad fråga, som berör hela den moderna svenska fattigdomsforskningen gäller bedömningen av i vad mån socialhjälpen, och då särskilt socialhjälpsnivån och dess variationer, kan användas som en indikator på fattigdom.

Svenska forskare som på senaste tiden har studerat fattigdomen, har använt socialhjälpen som indikator. (Exempelvis Börjesson, B. 1972, Korpi, W. 1971, 1975, Jungen, B. 1974, Tengvald, K. 1971, 1974a, 1974b). Också en auktoritet som Inghe (1972) ser på detta sätt på socialhjälpen.

Också i 1968 års socialhjälpsundersökning (1974) och i Socialutredningen (SOU 1974:39) förs resonemang kring orsakerna till socialhjälp, som pekar på, att man likaså bland politiker och administratörer numera i huvudsak anser att variationerna i socialhjälpsnivån sammanhänger med förekomsten av försörjningsproblem i befolkningen.

Trots denna relativt stora enighet är validitetsproblemen stora. Därför kommenteras inledningsvis några viktiga validitets- och tolkningsproblem. Här finns särskilt anledning att skilja på två typer av validitetsproblem. Den första gäller frågan om variabeln socialhjälpsnivå, så som den definieras och fungerar operationellt, ger en korrekt bild av befolkningens beroende av socialhjälp. Den andra är frågan om variabeln socialhjälpsberoende är en god indikator på förekomsten av fattigdom hos befolkningen.

3.3.1 Socialhjälpsnivån som mått på socialhjälpsberoende

Socialhjälpsnivån ett visst år definieras som andelen personer av medelfolkmängden, som erhållit socialhjälp någon gång under året. Hjälpnivån kan beräknas för hela rikets befolkning, såväl som för mindre geografiska enheter, eller för vissa åldersgrupper, hushållstyper osv. Detta mått på socialhjälpsberoende kompletteras i den officiella statistiken med ytterligare två mått på hjälpberoendets omfattning: hjälptidens längd och hjälpbeloppets storlek. Även dessa mått kan beräknas för olika geografiska och demografiska enheter. I den moderna svenska fattigdomsforskningen har hjälpnivån varit den klart viktigaste variabeln av de tre. Tre tekniska komplikationer med detta måtts uppbyggnad skall kommenteras.

3.3.1.1 Kommunen utgör geografisk grundenhet vid räkningen av antalet hjälptagare

Det är på basis av kommunernas uppgifter om antalet hjälptagare, som beräkningar av hjälpnivåerna sker. Dett förfaringssätt resulterar i en något förhöjd hjälpnivå i förhållande till den verkliga andelen personer som någon gång under året uppburit socialhjälp i större geografiska enheter än kommunen. Orsaken till denna felkälla är, att de hjälptagare, som flyttar under året, kan komma att dubbelräknas som hjälptagare utan att dubbelräknas i folkmängden. Denna felaktiga dubbelräkning sker om hjälptagaren flyttar utom kommunen, men inom den större geografiska enhet, där hjälpnivån studeras, samt om hjälptagaren fortfar att uppbära socialhjälp i sin nya bosättningskommun. (Tengvald, K. 1974b, s. 28f)

På den regionala nivån finns särskild anledning att uppmärksamma denna felkälla i områden med stora inomregionala flyttningsrörelser, t. ex. storstadsregionerna. På riksnivå gäller, att alla socialhjälpstagare som flyttar utom kommunen felaktigt dubbelräknas, om de fortfar att uppbära socialhjälp i sin nya kommun.

Några officiella beräkningar av felkällans betydelse har

inte gjorts. Relationen mellan socialhjälpstagarnas flyttningsbenägenhet och befolkningens är okänd. Socialhjälpstagarna kan dock vara en rörlig grupp, särskilt i storstadsregionerna. I Tyresö, som knappast är någon genomsnittskommun, fann vi t. ex. att så mycket som närmare 20 % av hjälptagarna inte varit kyrkobokförda i kommunen, när de erhöll socialhjälp (Tengvald, K. 1971 s. 45f, se även Jungen, B. 1974 s. 34f).

I Låginkomstutredningens studie av socialhjälpstagare fann man en avsevärd diskrepans mellan utredningens siffror och den officiella statistikens, men felkällorna där var fler än i den officiella statistiken (SOU 1970:34 s. 194f). Det förefaller dock inte otroligt, att den stora geografiska rörligheten under 60-talet bidragit till att felaktigt höja den totala hjälpnivån i riket med flera promille.

3.3.1.2 I all officiell statistik beräknas hjälpnivån på medelfolkmängden

Att medelfolkmängden får utgöra befolkningsunderlaget förefaller vara en gammal befolkningsstatistisk slentrianhandling. Enligt socialhjälpslagens stadgande har alla som vistas i kommunen möjlighet att begära socialhjälp i kommunen i fråga. Socialhjälpsnivån borde därför beräknas på bruttobefolkningen i området - så långt denna befolkningsgrupp låter sig exakt beräknas (Tengvald, K. 1974b s. 26ff samt bil. 2).

Den principiellt felaktiga konstruktionen av måttet får stor betydelse för hjälpnivån i starkt expansiva geografiska områden. Om exempelvis hjälpnivån i Botkyrka kommun år 1971 hade beräknats på bruttobefolkningen i stället för på medelfolkmängden, hade hjälpnivån sjunkit från den officiella 17,6 % till 14,7 % (Tengvald, K. 1974b s. 27).

3.3.1.3 Socialhjälpsstatistiken och befolkningsstatistiken har olika principer för registrering av samboende som ej är vigda

I socialhjälpsstatistiken registreras samboende ej gifta i princip som gifta, medan de i befolkningsstatistiken registreras som ensamstående. När socialhjälpsnivån beräknas för olika civilståndsgrupper, kommer de olika registreringsprinciperna att medföra, att hjälpnivån för gifta blir felaktigt förhöjd, och hjälpnivån för ogifta felaktigt sänkt (Tengvald, K. 1974b s. 67).

Beräkningar av andelen samlevande i befolkningen som inte är gifta har resulterat i siffran 6,5 % (SOU 1972:41 s. 83f). Man kan dock anta, att siffran är avsevärt högre i de nybyggda förortsområden jag studerat. Det förefaller vidare inte osannolikt att den varierar i förortsområdet, inte bara med ålder.

3.3.1.4 Socialhjälpsnivån är ingen perfekt indikator på socialhjälpsberoende, särskilt inte i storstadsområdena.

Till tekniska problem med konstruktionen och beräkningen av socialhjälpsnivån, som på olika sätt minskar måttets validitet, bör läggas en viss bristande tillförlitlighet vad gäller exempelvis hur ungdomar som bor hos föräldrarna skall registreras, hur hjälptagare, som återbetalt socialhjälpen skall registreras o. l.

Av det ovan sagda framgår, att variabeln socialhjälpsnivå, trots sin officiella prägel, är behäftad med vissa ofullständigheter redan när det gäller att ge en korrekt bestämning av befolkningens socialhjälpsberoende. Särskilt påtagligt är det i den typ av geografiska områden som utgör underlag för detta arbete. Socialhjälpsnivån är enligt min mening så pass otillförlitlig att en mer sofistikerad statistisk analys av dess samband med andra faktorer är tveksam.

3.3.2 Socialhjälpsberoende som indikator på fattigdom.

Till skillnad från det tidiga sextiotalets diskussion om socialvården, där socialhjälpen huvudsakligen betraktades som ett komplement till socialvårdens övriga instrument för "anpassningen" av resurssvaga grupper med sociala problem (se avsnitt 4.2), kom intresset i början på 70-talet att fokuseras på hjälpens ekonomiska sida. (Tengvald, K. 1971, Korpi, W. 1971 och Börjeson, B. 1972). Socialhjälpstagarna, en liten och speciell grupp, användes för att studera de mekanismer i samhället, som verkar förbättrande eller försämrande på de sämst ställdas ekonomiska situation. Därmed kom socialhjälpen, dess nivå och variationer att användas som en indikator på fattigdom.

Socialhjälpsberoendet är inte oomtvistat som mått på fattigdom, även om det i ökande utsträckning börjar framstå som sådant. (se avsnitt 3.2). Det grundläggande problemet är att de fattiga i landet, enligt en enig opinion, är flera än socialhjälpstagarna. Det innebär, att förändringar i socialhjälpsnivån inte bara behöver orsakas av förändringar i försörjningssituationen. Också autonoma faktorer, som påverkar potentiella hjälptagares benägenhet att söka hjälp, liksom autonoma faktorer som påverkar de hjälpbeviljande myndigheternas villighet att ge hjälp, kan ha betydelse. (Tengvald, K. 1974 b s. 1 ff).

a) Förändrade attityder till socialhjälp hos socialhjälpstagare och potentiella socialhjälpstagare.

Socialhjälpstagarnas inställning till och föreställningar om socialhjälp är en av de oberoende variabler som påverkar hur handlingsmönstret kommer att se ut för familjer med allvarliga ekonomiska problem.

Eftersom man inte kan säga, att socialhjälpstagare och endast socialhjälpstagare är fattiga, skulle en mer positiv inställning till socialhjälp kunna innebära att fler personer med socialhjälpsbehov vågar söka hjälp nu än tidigare. Den ökande socialhjälpen skulle då snarast

vara ett tecken på att den totala försörjningssituationen förbättrats än på att socialhjälpsbehovet ökat. (Aspling, S. 1971).

F.n. finns dock knappast något som tyder på att förändrade attityder är en viktig autonom faktor bakom det ökade socialhjälpsbehovet. Denna slutsats baseras bl.a. på sambandet mellan socialhjälpsnivå och konjunkturläge där hänsyn tagits till inflationens och arbetslöshetens sammantagna effekter. Flera studier visar att potentiella socialhjälpstagares rädsla för att söka socialhjälp fortfarande är mycket stor. (T.ex. Berglind, H. m.fl. 1972, Engqvist, M. m.fl. 1971). Uppgifter från socialnämnderna (SU 1968) överlag ger de förändrade attityderna låg vikt, när de bedömer olika faktorers betydelse för den ökande socialhjälpen.

För att kunna uttala oss med större säkerhet skulle vi behöva longitudinella studier av socialhjälpsattitydernas förändring, och/eller åtminstone data som visar huruvida vi idag har en större del avvisade ansökningar om socialhjälp. Men sådant material saknas idag. [1)]

Man kan inte utesluta att en attitydförändring skett. Det vore ett överdrivet ställningstagande, i ett läge då inställningen till att söka hjälp också på andra tidigare hårt stämplade vårdområden, t.ex. mentalvården, verkar mjukna. Tills ett bättre underlag föreligger, tror jag det är rimligare att se dessa förändringar som effekter av problemen snarare än orsaker till dem. De är anpassningar till en förändrad verklighet snarare än orsaker till förändringen För socialhjälpens del skulle jag här vilja peka på frånvaron av handlingsalternativ till socialhjälp i kombination med ökade krav utifrån på hushållets likviditet och soliditet. De ökade kraven är inte parade med en ökad beredvillighet att hjälpa från dem som ställer kraven. Till det har man ju "det sociala". Det är troligen vanligare nu än tidigare att

---

1) Jfr en norsk studie, där data om avslagen begäran om socialhjälp gav värdefull information om förändringen av socialhjälpsnivån (Solberg, K.och Schutt, T.1973).

man från hyresvärdars och andra gäldenärers sida föreslår ett besök hos socialvården. Det löser ju också dessas problem - och lösningen är snygg och osynlig för massmedia t.ex.

b) Förändrade attityder till socialhjälp hos de hjälpbeviljande myndigheterna.

Man har också framfört att inställningen till att bevilja socialhjälp blivit mer positiv från de kommunala myndigheternas sida. För detta skulle t.ex. den på sina håll mycket kraftiga ökningen av § 13-hjälp, dvs. den för kommunerna frivilliga hjälpen, kunna tala. Men en förändrad fördelning mellan obligatorisk och frivillig hjälp kan lika väl peka på en förändring av försörjningsproblemens karaktär. Med tanke på att hjälpnivån ökat särskilt mycket bland unga vuxna och äldre ensamma män, är problemen idag i större utsträckning lokaliserade till de grupper som anses böra få sin försörjning genom eget arbete. Dessa grupper beviljas hjälp under 13 §, och en förändring av försörjningsproblemens karaktär förefaller därför vara den rimligare tolkningen av ökningen av § 13-hjälpen.

Argumentet att kommunernas benägenhet att bevilja socialhjälp ökat - att kommunernas "praxis" ändrats - har förts vidare. Det kan omformuleras så, att det avgörande för kommunernas inställning till att bevilja socialhjälp är det ekonomiska läget för kommunerna. Ju bättre ekonomiskt läge för dem, dess mer villiga är de att ge hjälp. Variationsriktningen för socialhjälpsnivån skulle då bli den motsatta mot konjunkturlägets riktning.

Detta har för Sveriges vidkommande framförts om fattigvården under en period på 1800-talet. (Ståhl, R. 1974). Under de år, då befolkningen som helhet fick det lite bättre, hade man möjlighet att hjälpa fler i den stora massan fattiga. Då var en del av dem, som nu får sin försörjning genom pensioner och andra trygghetsförmåner, helt beroende av fattigvården. Deras bercende av fattigvården påverkades inte av bättre tider - de orkade ändå inte arbeta. Vissa av de fattiga som kunde arbeta drogs

antagligen in i produktionen via fattigvården - deras arbetskraft såldes till lägstbjudande. Fler var villiga att använda fattighjonen som arbetskraft, när behovet av arbetskraft ökade i bättre tider. På så sätt fick fattighjonen också en skärv av den tillfälligt förbättrade livssituationen.

I Sverige av idag finns inget underlag för att den enskilda kommunens ekonomiska situation direkt påverkar socialhjälpsnivån i kommunen. (SU 1968). I Stockholmsområdet är det påtagligt, att de rika kommunerna har en låg hjälpnivå och de fattiga kommunerna en hög hjälpnivå. Detta är en återspegling av den socialekonomiska och i viss mån demografiska segregationen i området. (Tengvald, K. 1974 b).

Segregationen får effekter på den politiska strukturen i området, men dessa effekter innebär främst att myndigheterna i de fattiga kommunerna blir mer benägna att bevilja socialhjälp, trots att socialhjälpskostnaderna är en avsevärt större del av skatteinkomsterna i de fattiga kommunerna. (Sandberg, E. 1972 s. 37). De politiska effekterna är inte närmare undersökta, men deras betydelse i Stockholmsområdet är knappast stor, eftersom alla förortskommuner utom Danderyd nu tillämpar samma typ av socialhjälpsnormer. Och i Danderyd var hjälpbeloppet per individ 1970 bland de högsta, (Tengvald, K. 1974 b s. 162) vilket bland annat kan återspegla det relativt höga kostnadsläget på bostadsområdet i den kommunen (a.a. s. 155). Under de allra senaste åren kan kanske viss social nedrustning i fattiga kommuner med borgerlig majoritet spåras. Ett exempel är Haninge kommun, som 1975 inte höjt socialhjälpsnormen i takt med prisstegringarna. (Stat. meddelanden S 1975:26).

I dagens USA tycks det dock finnas fog för tolkningen att den ökande andelen socialhjälpstagare under 60-talet, i varje fall i början av decenniet, var en effekt av förbättrade och bättre täckande socialhjälpsprogram. Piven och Cloward menar t.ex. att ökningen av hjälpnivån inte i första hand berodde på att de fattiga blev fler, utan på att politiker, administratörer m.fl. star-

tade det s.k. kriget mot fattigdomen som svar på de fattigas (egentligen de svartas) krav på drägligare liv och civil rights (Piven and Cloward 1971).

Det kunde man göra, eftersom den amerikanska ekonomin under perioden var stark. Ekonomin expanderade under perioden 1961-1969, som väl kan beskrivas som perioden av uppgång och fall för fattigdomskriget (Moynihan, D.P. 1968, 1969 s. 7). Bland de grupper som stödde fattigdomsprogrammet i inledningsskedet fanns enligt Moynihan professionella ekonomer som fruktade en stagnation av den amerikanska ekonomin om inte det väldiga överflödet av statsinkomster användes.

"In short, for a brief period before the war in Vietnam heated up, before the cost of pollution control was assessed, before an energy crisis developed, before the United States experienced serious inflationary problems, fiscal experts believed that the health on the national economy required massive new expenditures. If the money had to be spent anyway, why not spend it on ending poverty?" (Toby 1975 s. 11, jfr grundtankarna i Baran, P.A. and Sweezy, P.A. 1970).

Det är tydligt att man i dagens Sverige och dagens USA har olika rekryteringsbas för socialhjälpstagarna. Det förefaller rimligt att dra slutsatsen, att ett dåligt utbyggt socialförsäkringssystem, liksom självfallet frånvaro av en socialpolitisk inriktning av arbetsmarknadspolitiken och familjepolitiken bidrar till att minska eller vända på samvariationen mellan socialhjälpsnivå och konjunkturläge. Men inte därför att det finns färre fattiga i ett sådant samhällssystem utan för att det finns så många fler. Det gäller dagens USA och det gällde också Sverige under 1800-talet, medan jämförelser mellan Sverige och USA idag haltar betänkligt bl.a. av dessa skäl.

Den kraftiga uppgången av andelen socialhjälpstagare i Sverige mellan 1965 och 1972 och den idag fortfarande höga socialhjälpsnivån förklaras lättare med hjälp av ökade samhälls- och hushållsekonomiska problem än med

autonoma förändringar av potentiella socialhjälpstagares och hjälpbeviljande myndigheters benägenhet att söka resp. ge socialhjälp.

Kapitel 4

TYRESÖUNDERSÖKNINGENS BAKGRUND

4.1 Kunskaps- och debattläge

Sverige var länge ett mycket fattigt land (Elmér, Å. 1964) Men sedan utvecklingen mot ökande välstånd kommit igång gick förändringen snabbt, och landet har under efterkrigstiden tillhört de ekonomiskt mest välutvecklade västerländska industrinationerna. Den kvarvarande fattigdomen i landet har under efterkrigstiden länge betraktats som ett "restproblem".

"Socialvårdsdebatten gällde under denna tid och fram mot mitten av 60-talet i huvudsak frågor om metoder, organisation och resurser inom socialvårdsarbetet i mer traditionell mening ..... Debatten var således inte särskilt ideologiskt betonad och berörde endast i ringa utsträckning de principiella grunderna för verksamheten. Allmänt humanitära synpunkter av föga kontroversiell art utmärkte debattläget, även om politiska stridsfrågor som ATP-frågan och forskare som Joachim Israel och Gunnar Inghe ..... ställde sociala och ekonomiska klyftor i starkt kritisk belysning. Detta debattläge får ses mot bakgrunden av en ganska allmän uppfattning att de grundläggande problemen i stor utsträckning var lösta eller på god väg att lösas och att man relativt snart skulle komma till rätta med 'restproblemen' i samhället." (SOU 1974:39 s. 80f).

Citatet ger en antydan om de breda tendenserna i debattläget. Syftet här är att ge en allmän bakgrund till Tyresöundersökningens uppläggning och därmed till vissa reaktioner på undersökningens resultat. Det är således inte mitt syfte att kritiskt granska de allmänna uppfattningar som beskrivs nedan mot bakgrund av deras empiriska underlag, eller att redogöra för olikheter i olika gruppers uppfattning om samhällsutvecklingen. Det fanns f. ö. varnande röster och motstridande kunskaper även då. I verk av forskare som Gunnar Inghe finns exempel på resonemang som inte lätt låter sig förenas med övertygelsen att fattigdom var ett restproblem i välfärdssamhället (Inghe, G. 1960, inledning).

Men ur kunskapssociologisk synvinkel, och som bakgrund till att Tyresöundersökningen överhuvudtaget efterfrågades av de sociala myndigheterna i kommunen, är det värdefullt med en bild av den typ av allmänna kunskaper och uppfattningar kring försörjningsproblematiken som var gångbara långt in på 60-talet.

Avsnittet är uppdelat i två delar. I den första delen redovisas det allmänna debattläget med avseende på fördelningsproblematiken i stort. I den andra delen tas de allmänna kunskaperna om de fattiga och socialvårdens framtidsförväntningar kring fattigdomen i välfärdssamhället upp. Svårigheterna är dock stora, för en författare med och i ett kort historiskt perspektiv, att undvika att överdriva amplituden i debattlägets svängningar.

4.1.1 På vad baserades "den allmänna uppfattningen" och hur kom den till uttryck?

Det var främst två typer av förändringar av försörjningssystemet under efterkrigstiden som var centrala i den optiminstiska framtidsbedömningen av fattigdomen. Den ena var inkomstutjämningen mellan olika sociala skikt och den andra var den aktiva socialpolitiken och särskilt utbyggnaden av socialförsäkringssystemet. Effekterna av dessa förändringar var en allmän och allomfattande standardstegring.

Ragnar Bentzel visade i sin avhandling (1953) att det skett en inkomstutjämning för de fysiska inkomsttagar- och taxeringsenheterna i landet mellan 1935 och 1948 särskilt beträffande de disponibla inkomsterna. I denna utveckling spelade således både lönepolitik och skattepolitik in. Denna positiva förändring av resursfördelningen i landet fram till 1950 synes i stort sett i den allmänna debatten ha extrapolerats framåt i tiden.

En första utredning om låga inkomsttagare 1958-59, bidrog inte till att förflytta låga löner från kategorin "restproblem" till kategorin samhällsproblem (SOU 1964:59

bil. 3). De låga inkomster, som framkom i inkomststatistiken problematiserades inte av utredningen. En låg nominell inkomst hänfördes där i mycket till speciella grupper - unga, värnpliktiga och studerande samt till att vissa typer av låg nominell inkomst var en skatteteknisk fråga, som inte behövde ha någon motsvarighet i låg konsumtion. Man påpekade dock:

"Det framgår av undersökningen att de gifta (låginkomsttagarna min anm.) inte i samma utsträckning som de ogifta tillhör de yngsta åldersgrupperna. I den mån här återspeglas ett låglöneproblem torde det få betraktas som en facklig fråga." (a.a. s. 87)

Förväntan om fortsatt inkomstutjämning och de positiva effekterna av den utbyggda socialpolitiken styrde således mycket av debatten under slutet av 50-talet och början av 60-talet. Detta framkommer tydligt i direktiven till skatteberedningen, där en ökad övergång till indirekt skatt förordades:

"I ett äldre samhälle kunde det med fog sägas, att den indirekta beskattningen, i den mån den avsåg nödvändighetsvaror, i särskild grad träffade de ekonomiskt sämst ställda, medan dessa å andra sidan endast i ringa mån blev föremål för samhällets omsorger. Genom den allmänna inkomstutjämningen och stegringen av medborgarnas levnadsstandard, i förening med samhällets insatser på olika områden för breda lager av vårt folk, har denna bild väsentligt ändrats. Det allmännas engagemang på det sociala området gör det vidare möjligt att motverka eller upphäva den indirekta beskattningens verkningar för de ekonomiskt svagaste skikten i samhället." (SOU 1964:25 s. 18. Direktiven skrevs 1960.)

4.1.2 Mot mitten av 60-talet vände vinden

Inom socialdemokratin och fackföreningsrörelsen, som under lång tid kunnat ta på sig äran för den lyckosamma utvecklingen och vars ideologi och ekonomiska politik bl. a. innefattat föreställningen om fattigdomens långsamma utplåning, kom förskjutningen av debattklimatet på sina håll att bli smärtsam. Nåra milstolpar i den ideologiska förskjutningen inom socialdemokratin har beskrivits av Johansson (1973). Referatet nedan följer honom i stora drag.

Men denna svängning i debattklimatet hade ett empiriskt underlag. Främst började man revidera uppfattningen om en pågående inkomstutjämning (Meidner, R. m. fl. 1966). I Arne Geijers tal på socialdemokratiska partiets extrakongress 1967 görs fördelningsproblematiken till en huvudfråga:

"... En tredjedel av alla anställda i vårt land kan hänföras till kategorin lågavlönade. Arbetslivets folk känner mycket väl till en del av dessa problem och vet hur allvarliga de egentligen är." (Geijer citerad av Johansson a.a. s. 23.)

"Geijer anser också att en snabb ekonomisk utveckling kan vara bra i stort, men betyder också ökade risker för att klyftorna vidgas. Utbildningspolitiken är en förnämlig sak men det kan medverka till att inkomstklyftorna ökar. Vi måste kräva att det välstånd som skapas fördelas mellan alla på ett sådant sätt att inkomstklyftan inte blir större." (Johansson a.a. s. 24)

Geijer ville uppenbarligen fästa uppmärksamheten på, att den faktiska utvecklingen inte stödde föreställningen att snabb ekonomisk tillväxt och ökande allmänt välstånd automatiskt skulle medföra en jämnare tillgång till samhällets goda för olika samhällsskikt. Bara några månader innan Geijer höll sitt tal hade vår nuvarande finansminister fällt några nu bevingade ord i riksdagen:

"Jag kan erinra om tiden för 30-40 år sedan, då jag som fackligt aktiv hade mitt arbete på denna front. Då dominerades bilden av den gamla filosofin, som till hundra procent var ett uttryck för: hur skall vi kunna dela kakan så att fördelningen blir något så när rättvis? Den fördelningsfilosofin har väl i långa stycken efterträtts av den mer avancerade uppfattningen att det är allas vårt intresse att kakan blir större, ty då är det mer givande att dela den." (Sträng, citerad av Johansson a.a. s. 23)

Arbetet med att skaffa fram ett empiriskt underlag för en bedömning av behovet av förstärkta utjämningssträvanden hade då börjat. 1965 tillsattes låginkomstutredningen, som med sina rapporter 1970-1973 kom att på ett avgörande sätt förändra uppfattningen om resursfördelningen i samhället. (Särskilt SOU 1970:34, SOU 1971:39 samt Levnadsnivåundersökningens rapporter, t. ex. Sundbom, L. 1971.)

I dessa rapporter visades att undersysselsättnings- och låginkomstproblemen hade stor omfattning, och likaså, att det socialpolitiska omfördelningssystemet endast hade ringa vertikalt omfördelande effekter.

De fakta som framkom i dessa studier pekade i flera fall på förhållanden som "i princip" var kända, eller vars avslöjande förberetts i den då pågående diskussionen kring jämlikheten. Så var t. ex. socialpolitiker medvetna om, att socialförsäkringarna, efter genomförandet av inkomstbortfallsprincipen, inte hade någon nämnvärd vertikalt utjämnande effekt. Medvetenheten om inkomstklyftorna har berörts tidigare. Men den stora mängden av data från flera livsområden, som alla pekade i ungefär samma riktning, kom att leda till att problemen värderades annorlunda. Fördelningsproblemens omfång och karaktär var för många svåra att förena med bilden av välfärdssamhället och av fattigdomen som ett restproblem.

4.2 Kunskaper och föreställningar om de fattiga

I början av 60-talet fanns två mer genomarbetade empiriska material om socialhjälpstagare. (Inghe, G. 1960 samt 1959 års socialhjälpsundersökning, 1961.) Förutom dessa två studier, som inriktade sig på grupper, som man - för att tala med Inghe - vet är fattiga (a.a. s. 7) fanns också offentliga utredningar, som tog fram grupper som levde på en relativt låg konsumtionsnivå, utan att man därför var benägen att tala om fattigdom. En sådan befolkningsgrupp var barnfamiljerna, där särskilt mångbarnsfamiljernas svåra försörjningssituation belystes. (SOU 1955:29 och SOU 1964:36.)

4.2.1 Fattiga i folkhemmet och 1959 års socialhjälpsundersökning

Undersökningarna gällde delvis olika grupper. Inghe studerade ett urval långvarigt (mer än 6 månader) understödda i Stockholms stad år 1943 (se dock reservationerna

betr. tidpunkten s. 102f). Inalles gällde det 500 personer mellan 16 och 67 år. Urvalet bestod till 2/3 av kvinnor och till 2/3 av personer över 50 år (s. 87). I undersökningen ingår genomgående jämförelser mellan hjälptagarna och ett lika stort antal "sociala tvillingar", som inte fått socialhjälp under 1943 (s. 87ff). 1959 års socialhjälpsundersökning gällde ett urval av alla hjälpfall (hushåll med socialhjälp) under april 1959, inalles 4 020 hushåll (s. 19f). Också i denna undersökning gjordes i flera viktiga avseenden jämförelser med ett kontrollmaterial - befolkningen som helhet eller delar därav.

Bägge undersökningarna är både beträffande urvalets storlek och mängden insamlade data omfattande, och mäter sig i dessa avseenden mycket väl med undersökningar av socialhjälpstagare från senare år.

Inghe karakteriserar sammanfattningsvis de långvarigt understödda på följande sätt:

"Först och främst kan då konstateras, att de långvarigt understödda består av ett i både psykiskt och somatiskt hänseende utomordentligt skadat klientel. De flesta är sjuka, många till och med svårt sjuka sedan flera år. Endast ett fåtal är fullt arbetsföra, ett stor antal helt arbetsoförmögna. Majoriteten kan betecknas som partiellt arbetsföra.

Icke desto mindre är orsakerna till understödsbehovet och till pauperiseringen både starkt växlande från fall till fall och oftast ganska komplicerade med både somatiska, psykiska och sociala förhållanden invävda ...." (G. G. s. 598)

Genom studiens uppläggning, med samma klasskiktning i kontrollmaterialet som bland understödstagarna[1], kom klasskiktningens effekter på hjälpsbehovet inte att studeras explicit. Inghe påpekade i flera sammanhang att strukturella förhållanden är viktiga orsaker till

1) Jfr den omdiskuterade analysen i studien "Unga lagöverträdare". SOU 1972:76 Här bortsågs helt felaktigt från klasskiktningens effekter. Eriksson, R. 1973).

problemen, särskilt i inledningsskedet av understödssituationen. (a.a., inledningen samt kap. 13, 14 och 19.)

Den bild som Inghe ger av dessa utslitna och utslagna människor är en bild av den traditionella fattigdomen. Människorna är både i försörjnings- och välfärdshänseende fattiga. När Inghe talar om dem som ett sannolikt "restklientel" finns det dock i och för sig ingen anledning att uppfatta detta som något annat än en numerär beskrivning, såtillvida som de processer som 1943 genererade de allvarliga problem Inghe redovisat också förekommer 1960.

"I stort sett torde därför varken de allmänna barnbidragen, folkpensioneringen eller den obligatoriska sjukförsäkringen ha medfört en sådan omstrukturering av klientelet, att det äventyrar aktualiteten av erfarenheterna i denna undersökning. Författaren har inte heller personligen något intryck av att så skulle vara fallet; att någon nämnvärd förändring av det kroniska klientelets sammansättning skulle ha skett är därför föga troligt." (a.a. s. 600f.)

Medan Inghe anlade ett processuellt perspektiv, var 1959 års socialhjälpsundersökning en tvärsnittsundersökning av alla hushåll med socialhjälp, och dessas situation vid hjälptillfället. Också i denna studie framstår socialhjälpstagarna som en i alla avseenden underpriviligierad grupp. De har sämre sysselsättningsförhållanden, lägre inkomster, sämre bostadsförhållanden och sämre hälsa och bland dem förekommer kriminalitet och alkoholmissbruk i större utsträckning än hos befolkningen som helhet. De tillhör också i mycket stor utsträckning lägre samhällsklasser.

Likartade resultat visar undersökningar från senare år - tydligast är parallellen till Låginkomstutredningen (SOU 1970:34 kap. 8) och Korpi (1971).

Någon kausalanalys utfördes inte i socialhjälpsundersökningen. Genom att man studerade samtliga hjälpfall framkom emellertid olikheter i hjälpbehovets karaktär, som inte märks hos Inghes "utomodentligt skadade klientel".

Vi kan bl. a. urskilja två befolkningsgrupper, vars försörjningsproblem i relativt större utsträckning var av "rent" ekonomisk natur - de ensamstående kvinnorna med barn och barnfamiljerna. De ensamma kvinnorna med barn står i särklass i undersökningen. Huvuddelen av dem hade varit friska vid hjälptillfället, och kriminalitet och alkoholmissbruk förekom i mycket liten utsträckning. Däremot saknade en stor del av dem sysselsättning och inkomstnivån för övriga var låg. Samtidigt hade denna grupp den klart högsta andelen hjälpfall i befolkningen. (a.a. s. 28) Som nästa grupp på skalan över "grad av 'rent' ekonomiska problem" kom barnfamiljerna. Där återfinns visserligen en större andel s. k. multiproblemfamiljer (Inghe, G. och M-B 1968), men hälsotillståndet var ändå relativt sett hyfsat, en knapp fjärdedel av männen hade haft heltids och/eller helårssysselsättning, och familjeinkomsten var klart högre än för andra hushållstyper bland hjälptagarna. Det var också egentligen bara bland mångbarnsfamiljerna (3 eller fler barn) som en hög andel hjälpfall fanns, (1959 års SU s. 28) men problemen bedömdes inte som stora.

Av 1959 års undersökning framgår tydligt gapet mellan hjälptagarna och befolkningen som helhet i försörjnings- och välfärdshänseende. Denna problematik kom emellertid att diskuteras relativt lite inom socialvården under 60-talets första år. (SOU 1974:39 s. 87f.)

4.2.2 Den framtida klientstrukturen - om socialvårdens framtidsförväntningar

De allmänna förväntningarna om förbättringar i försörjningshänseende för breda befolkningslager slog igenom på socialvården i form av förväntningar om relativt minskad betydelse för de "rent" ekonomiska hjälpbehoven. I konsekvens med resultaten av 1959 års socialhjälpsundersökning, skulle detta innebära minskat hjälpbehov främst för de två befolkningsgrupper som ovan nämnts, de ensamma med barn och de gifta med barn.

En sådan förändring av klientstrukturen skulle samtidigt

innebära att socialvårdens klienter i framtiden skulle vara mer socialt, somatiskt och psykiskt belastade. Denna förväntan uttrycktes i flera sammanhang. Den innebar bl. a att man främst intresserade sig för den mer belastade gruppen av hjälptagarna. En sådan inriktning var också i samklang med den case-work-inspirerade behandlingsideologi, som ökade sin genomslagskraft under perioden. Också forskare och teoretiker antydde denna riktning. Inghe säger sammanfattningsvis om de långvarigt understödda:

"En motsvarande inventering av dagens klientel (år 1960 min anm.) skulle förmodligen visa en ännu mera markant anhopning av svåra och långvariga sjukdomsfall bland de kroniskt understödda." (a.a. s. 600.)

Denna Inghes försiktiga och begränsade förutsägelse uttryckes mer allmänt av en tongivande finsk socialpolitiker:

"The economic function of social assistance is likely to diminish in significance with general development of our social conditions. On the other hand, its non-economic functions are likely to become more varied. In the face of increasing urbanization the citizens apparently need ever more aid in their problems of adjustment." (Kuusi, P. s. 259f.)

För den svenska socialvårdens del har denna syn tydligast framlagts av en administratör:

"I olika sammanhang har hävdats att socialvårdens klienter kommer att minska till antalet tack vare den socialpolitiska reformverksamheten, men att samtidigt klientelet kommer att vara så starkt belastat i socialt hänseende att arbetsbördan för de sociala myndigheterna ej kommer att minska. Socialvården kommer, menar man, att i allt större utsträckning få ägna sig åt ett klientel med svåra sociala störningar ..... Ett av syftena med de socialpolitiska reformerna, nämligen att nedbringa antalet socialhjälpsklienter, har ej helt uppnåtts. Men klientelet har fått en annan sammansättning. Fortsatt utveckling av socialpolitiken kommer att utkristallisera klientgrupper, som ej kan inordnas under bestämmelserna rörande olika socialpolitiska förmåner." (Rudqvist, O. 1966 s. 22.)

Som stöd för denna beskrivning av den framtida klientstrukturen anfördes bl. a. Inghes undersökning, samt flera mindre studier, som tydde på att de olika delarna

av den kommunala socialvården till viss, och ökande grad, arbetade med ett gemensamt klientel av multiproblemfall (s.19 ff). Rudqvist använde sitt material för att visa de vinster som genomförandet av den s. k. familjevårdsprincipen skulle innebära. Men underlaget måste betraktas som svagt som bevis för att "den rena" ekonomiska hjälpen inom socialvården var negligerbar.

Däremot gällde under de första åren av 60-talet att socialhjälpens omfattning totalt sett minskade. (Socialdepartementet 1969:9.) Dessa resultat stämde väl överens med de allmänna framtidsförväntningarna. Det var också den typen av förväntningar som uttrycktes av de sociala myndigheterna i Tyresö kommun, både förtroendemän och tjänstemän. Gapet mellan denna förväntan och den faktiska utvecklingen av socialhjälpens omfattning i kommunen var uppenbarligen ett viktigt skäl till att Tyresöundersökningen efterfrågades.

Kapitel 5

TVÅ EMPIRISKA STUDIER AV SOCIALHJÄLP I STOCKHOLMS FÖRORTSKOMMUNER.

5.1 Tyresöundersökningen.

5.1.1 Syftet med Tyresöundersökningen

Intresset för undersökningen utlöstes av höjda socialhjälpskostnader och höjd socialhjälpsnivå i Tyresö kommun. Kommunen hade 1968 och 1969 den högsta socialhjälpsnivån i Stockholmsregionen. Denna förändring av situationen uppfattades av de kommunala förtroendemännen och särskilt av tjänstemännen som förvånande, eftersom man uppfattade de hjälpsökande som "vanliga familjer" och inte i någon särskild omfattning som multiproblemfamiljer. (Tengvald 1972 b).

Arbetet inriktades på att kartlägga befolkningens och hjälptagarnas demografiska struktur och deras försörjningssituation. Beträffande försörjningssituationen eftersträvades två typer av uppgifter. Vi önskade uppgifter om hushållens allmänna försörjningsnivå, d.v.s. i princip uppgifter om hushållens totala inkomster och utgifter under ett år. Men också uppgifter om förändringar i försörjningssituationen under året, även förändringar av mer tillfällig karaktär.

5.1.2 Tyresöundersökningens uppläggning

Tyresöundersökningen kom att bestå av två delar, en registerundersökning av ett urval hushåll ur hela befolkningen (Tengvald, K. 1971) samt en intervjuundersökning av några familjer med socialhjälp, där mannen enligt de sociala myndigheternas bedömning var heltidsarbetande. Intervjuundersökningen gjordes i samarbete mellan mig och tvåbetygsstudenter i psykologi vid Socialhögskolan

i Stockholm. (Engqvist, M. m.fl. 1971).

De data som fanns att tillgå för registerstudien uppvisade stora luckor i förhållande till det undersökningsområde som hade varit önskvärt att täcka. Även med den mer begränsade ambitionsnivån att endast täcka ekonomiska aspekter av försörjningssituationen är existerande register magra. Uppgifter om de utvalda hushållens levnadsomkostnader var omöjliga att få fram ur register, liksom vissa uppgifter om förändringar i försörjningssituationen. Insamlade data samkördes på individnivå. I intervjuundersökningen täcktes ett större problemområde, men den gällde endast 25 hjälpfall.

5.1.3 Sammanfattning av Tyresöundersökningens resultat.

I flera avseenden överensstämde resultaten från Tyresöundersökningen med den gängse bilden av socialhjälptagarnas position i samhället. I jämförelse med befolkningen som helhet utgjorde de en resurssvag grupp som i mycket stor utsträckning tillhörde lägre samhällsskikt och därmed både var sårbarare och oftare löpte risk för alla former av störningar i hushållsekonomin än befolkningen som helhet. (Tengvald, K. 1971, 1972 a och b)

Men i två avseenden skilde sig resultaten och analysen från tidigare studier av socialhjälpstagarna. För det första sökte den föra fram de hjälptagargrupper i ljuset, som i flera avseenden skilde sig mindre från icke hjälptagare än vad som gäller för hjälptagargruppen som helhet. Därmed kunde den fungera som en motvikt mot den avvikarstämpel, som indirekt blev följden av de föreställningar om socialvårdens framtida utveckling mot allt mindre rent ekonomiska hjälpbehov, som tidigare presenterats.

Av resultaten framgick att försörjningssvårigheter för de unga barnfamiljerna i kommunen var den väsentliga orsaken till deras beroende av socialhjälp. I analysen betonades att flera av de försämringar som skett under 60-

talet och som kunde drabba dessa grupper, hade skett på utgiftssidan. De strukturella förändringar av hushållsutgifterna som skett och de allmänt höga levnadsomkostnaderna fick effekter på hushållens försörjningssituation, som då inte uppmärksammats i socialhjälpssammanhang. I undersökningen talades om nya grupper av fattiga, vars problem huvudsakligen låg på utgiftssidan, särskilt de höga bostadskostnaderna.

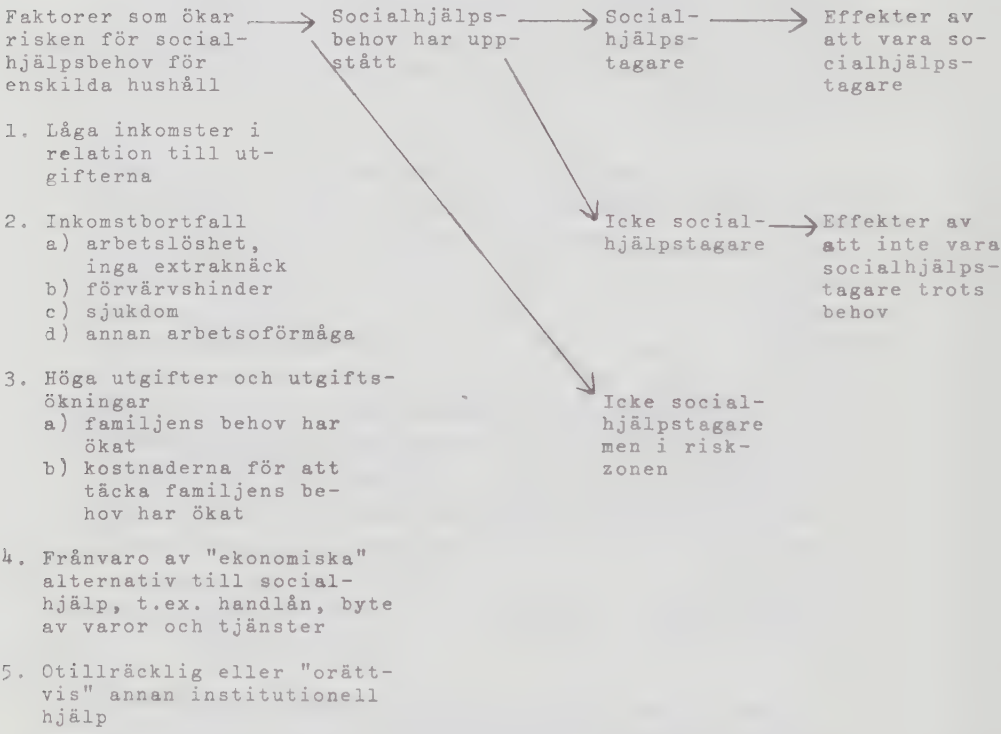
I inledningsskedet kom vi att tolka fenomenet som något speciellt för storstadsregionerna. Men problemet med den höjda socialhjälpsnivån under 60-talet delar storstadsregionerna med flera andra områden. Särskilt gäller det andra större städer med kraftig befolkningsökning under decenniet (Sandberg, E. 1972 s. 42).

Vid en konferens om socialhjälp hösten 1971 sammanfattade jag orsakerna till försörjningsproblemen bland de unga förortsfamiljerna i figur 5:1 på omstående sida, där hänsyn togs till både den relativa resurssvagheten och till förändringar på utgiftssidan.

Uppfattningen om barnfamiljernas ökade ekonomiska svårigheter i regionen delades av socialvårdens folk.

" Andelen unga familjer med barn främst i förskoleåldrarna har ökat i snabb takt. Denna familjetyp lever med små marginaler för inkomstbortfall, fördyringar och kostnader utöver det löpande. Familjetypen utgör därför en bas för nyrekrytering av hjälptagare som skiljer sig mindre från icke hjälptagare än hjälptagare i allmänhet (för hela landet) i fråga om sysselsättningsgrad, inkomster och bostadsstandard. Hjälpbehovet stiger antagligen snabbt i nya områden i takt med att områdets barnantal ökar. Behoven blir allt större om barntillsynsresurserna är relativt mindre och tvärtom. Även hemhjälpen ökar." (Lovén, J. 1972 s. 50)

Fig. 5:1 Orsakerna till uppkomsten av ett socialhjälpsbehov hos enskilda hushåll.



(Tengvald, K. 1972 b s. 71)

5.1.4 Undersökningens resultat ledde till debatt.

Sedan undersökningens resultat presenterats i pressen (Vinterhed, K. 1971), uppstod en livlig debatt, både på tidningarnas insändarsidor och i mer seriösa sammanhang. I debatten framkom huvudsakligen två typer av motargument. Dels framfördes på insändarsidorna, men också i vissa social- och kriminalreportage (Sandberg, I. och Malmström, E. 1973), att socialhjälpstagarna var avvikare - arbetsskygga, slösaktiga, narkomaner, utlänningar o.s.v. i en salig blandning. Dels ifrågasattes om det fanns anledning att tala om nyfattigdom bland unga barnfamiljer. Huvudor-

saken till den ökade socialhjälpen var en ökande arbetslöshet. Problemen låg alltså enligt detta sätt att se på resurssidan. De höga bostadskostnaderna var dock en viktig faktor på utgiftssidan. Korpi formulerade sammanfattningsvis sin kritik i ett inlägg i DN på följande sätt:

"Talet om de "nyfattiga" i samband med ökningen av socialhjälpen under de senaste åren blir lätt vilseledande. Den diskussionen döljer att det är det gamla klasssamhällets traditionella gissel, arbetslösheten, som ligger bakom huvuddelen av ökningen. De i någon verklig mening "nyfattiga" bland socialhjälpstagarna är troligen mycket få.

Diskussionen om de "nyfattiga" får inte skymma undan vad som måste göras om man vill minska behovet av socialhjälp och få ned kostnaderna för socialhjälpen. Det som behövs är kraftiga åtgärder för att minska arbetslösheten och hejda ökningen av bostadskostnaderna."(Korpi, W. 1971 b).

Han baserade huvudsakligen sin argumentation på samvariationen mellan arbetslöshetsnivå och socialhjälpsnivå, som sedan länge kunnat iakttagas (Socialdepartementet 1969:9). Men under åren 1969 och 1970 upphörde denna samvariation. Trots att arbetslösheten minskade fortsatte socialhjälpen att stiga. Korpi sökte i sitt inlägg förklara denna förändrade verklighet med tre faktorer: att högkonjunkturen var kortvarig, att socialvården fått skyldighet att ägna sig åt uppsökande verksamhet samt att boendekostnaderna stigit kraftigt.

I ett svar till Korpi (Tengvald, K. 1971 b) kritiserade jag denna beskrivning vad gällde den uppsökande verksamhetens betydelse och högkonjunkturens karaktär.

"Förutom att högkonjunkturen 1968-70 var kort var de motstridande tendenser som gjorde sig gällande i olika regioner och som också diskuterats mycket mer markanta än tidigare. Det rådde arbetslöshet i vissa regioner med traditionellt hög arbetslöshet samtidigt med stor efterfrågan på arbetskraft och bitvis och branschvis ganska överhettad konjunktur i t.ex. storstadsregionerna. Det är främst i dessa regioner som den starka ökningen i andelen hjälptagare finns, en tendens som svårligen låter sig förklaras med ökad arbetslöshet eller svag konjunktur."

Sammanfattningsvis förde jag fram behovet av ökad medvetenhet om att olika regionala tendenser synes göra sig gällande också på socialhjälpens område.

"Mitt resonemang kring orsakerna till den ökade andelen hjälptagare under högkonjunkturen utmynnar således i att arbetslöshet i de expansiva storstadsregionerna förklarar en mindre del av socialhjälpsbehovet och höga levnadsomkostnader en större del. Om detta stämmer talar det för ett behov av ökad medvetenhet om olika regionala tendenser på det socialpolitiska området, på samma sätt som olika tendenser på arbetsmarknaden tvingat fram ökad regional medvetenhet där."

Däremot delade jag helt Korpis uppfattning vad gällde bostadskostnaderna. Jag hade själv i Tyresöundersökningen tryckt särskilt hårt på de höga bostadskostnadernas betydelse som orsak till den ökade socialhjälpen. Samtidigt var det för mig viktigt att betona relationerna mellan inkomster och fasta utgifter. Som en generell orsak till den ökande socialhjälpen såg jag en försämring av denna relation. 1)

"Regeringens hårda ekonomiska politik under 1970 medförde enligt konjunkturinstitutet, en minskning av hushållens disponibla inkomster med 3-5 %. Detta i kombination med ökade fasta levnadsomkostnader måste öka risken för ekonomiska svårigheter. Det faktum att andelen hjälptagare ökat tyder på att regeringen inte under perioden lyckats skydda de fattigaste från negativa effekter av sin politik."

5.2 Socialhjälpen fortsatte att stiga i början av 1[illegible]-talet.

Efter konjunkturuppgången 1969-70 följde en kraftig lågkonjunktur med hög arbetslöshet. Socialhjälpen steg då ytterligare kraftigt fram t.o.m. år 1972. Minskningen därefter har dock än så länge varit ganska måttlig.

I Stockholmsregionen var hjälpnivåns ökning närmast explosiv i vissa kommuner. 1969 var den hjälpnivå kring 7 %, som då förelåg i Tyresö, unik i regionen. Bara två år senare var den officiella hjälpnivån i Botkyrka kommun 17,6 % och hjälpnivån i Tyresö var då 13,9 % (Tengvald, K. 1974 b s. 27). Även om hjälpnivåerna sedan dess minskat ligger de fortfarande på en nivå, som var otänkbar i mitten på 60-talet. Då var hjälpnivån i förortskommunerna i genomsnitt 2,9 % (Sandberg, E. 1972 s. 33).

1) enligt min uppfattning har, i senare analyser, också Korpi ändrat uppfattning. (1975 a).

Utvecklingen inom Stockholmsregionen har varit mycket olikartad, även om hjälpnivån överlag stigit i kommunerna. I Danderyd t.ex. hade 1971 2,6 % av befolkningen socialhjälp, medan motsvarande siffror för Botkyrka som nämnts var 17,6 %.

Med en ökande hjälpnivå ökade också kommunernas kostnader för socialhjälpen. Socialhjälpskostnaden per invånare i fasta priser mer än tredubblades i förortskommunerna mellan 1965 och 1970 (Sandberg, E. 1972 s. 37). Även här var utvecklingen olikartad i de olika kommunerna. I Tyresö kommun hade kostnaderna för socialhjälpen närmast åttadubblats under perioden medan den inte ens fördubblats i Danderyd. Då var socialhjälpskostnaden per invånare i Danderyd ändå en av de lägsta i hela förortsområdet år 1965.

Den ökande socialhjälpen ägnades stort intresse från kommunalpolitikernas sida kring decennieskiftet (Stockholms förortskommuners samarbetsnämnd, 1972). Önskemålen om en studie av några förortskommuner, som dels belyste orsakerna till de enskilda hushållens ökade försörjningssvårigheter, men främst orsakerna till den olikartade utvecklingen av hjälpnivån i olika delar av förortsområdet, ledde till att jag genomförde ytterligare en studie av socialhjälpen i förorterna (Tengvald, K. 1974 b).

5.3 Socialhjälp och försörjningsförhållanden i nio kommuner i Stockholmsområdet.

5.3.1 Undersökningens uppläggning

a) Urval av kommuner

Av de efter kommunsammanslagningarna 1971 sammanlagt 18 kommunerna i förortsområdet skulle ursprungligen 10 studeras. De 10 kommunerna handplockades i första hand med hänsyn till den beroende variabeln, socialhjälpsnivån. Vi önskade 5 höghjälpstagarkommuner och 5 låghjälpstagarkommuner. I andra hand togs hänsyn till vad som vagt kallades kommunens allmänna "karaktär" av våldsamt expande-

rande förort, mer etablerad förort resp. äldre stadsbebyggelse. I inledningsskedet var syftet att låta Sundbybergs och Nacka kommuner stå för kategorin stadsbegyggelse. P.g.a. en genomgripande statistikomläggning kunde Sundbyberg inte ingå i urvalet utan ersattes med Sollentuna. Material från Nacka kommun inkom alltför sent och var av helt annorlunda karaktär än det önskade, varför Nacka kommun i huvudsak bortfallit ur studien.

Därmed kom studien att på ett icke avsett sätt begränsas till förorter av modern "förortskaraktär", vilket minskar dess generaliserbarhet. Eftersom studien delvis är baserad på icke officiellt eller icke publicerat material, som kommunerna förfogar över och själva framskaffandet och sammanställningen av grundmaterialet var en tidskrävande arbetsuppgift för kommunerna, fanns inga möjligheter att förfara annorlunda.

b) Material

Materialet består av tidigare, för andra syften, insamlad statistik från olika källor. En huvudkälla har varit kommunerna, varifrån material om socialhjälp, demografisk struktur, inkomststruktur, hyresnivåer samt diverse specialuppgifter erhållits. Dessutom har offentlig statistik och annat statistiskt material från statliga myndigheter och kommunala och regionala organ använts (Tengvald, K. 1974 b s. 169 f).

c) Analys

Materialet har helt bestått av insamlad statistik, i vissa fall i form av råtabeller (gäller särskilt det kommunala materialet) men annars ofta i tämligen bearbetad form. Analysen har därmed blivit en sekundäranalys (Tengvald, K. och von Otter, C. 1974, Riley, M. 1963 kap. 5) av data som insamlats för andra syften och där variabelvalet i sekundäranalysen varit begränsat. Särskilt torftigt har materialet varit på kostnadssidan (Tengvald 1974 b kap.8). Materialets begränsningar härvidlag tas upp vid flera tillfällen i studien.

Analysen har också i vissa delar social-ekologisk karaktär, där kommunen utgör analysenheten, men där huvudintresset rör hushållens förhållanden (Rosengren, K.E. s. 31 ff). Riskerna för ekologiska felslut har jag sökt motverka i den verbala analysen av det statistiska materialet. Säkerligen finns också ett samspel mellan individuella och kontextuella faktorers inverkan på försörjningssituationen, som inte låter sig studeras med de ekologiska variabler jag haft tillgång till (jfr Arnell-Gustafsson, U. 1974, del II). Statistik på individnivå har inte använts i denna studie (jfr Tengvald, K. 1971).

5.3.2 Undersökningens viktiga resultat. En konkret sammanfattning.

Undersökningens viktiga resultat gällde tre områden.

- Det är främst bland de unga hushållen, som hjälpnivån ökat.
- Försämringarna i dessa hushålls försörjningssituation måste främst lokaliseras till utgiftssidan. Framför allt har boendemönstret för unga hushåll ändrats mot att de i ökande utsträckning tidigt har möjlighet att skaffa en egen bostad. De nya bostäderna är dyra och med egen bostad följer också krav på kapitalvaruinvesteringar.

  De ökade levnadsomkostnaderna för unga hushåll har dock inte i tillräcklig utsträckning kunnat kompenseras med större ekonomiska resurser, dels på grund av den ökande arbetslösheten, men också på grund av svårigheterna att få barntillsyn i de barnrika kommunerna.
- Den olikartade utvecklingen i olika kommuner måste huvudsakligen förklaras med socio-ekonomisk segregation i regionen.

Den i undersökningen presenterade sammanfattningen av resultaten refereras här in extenso (Tengvald, K. 1974 b s. 9-16).

"5.3.2.1 Hushållstyper med höga hjälpnivåer

Vi har i undersökningen funnit tre typer av hushåll med relativt sett mycket höga och/eller under decenniet kraftigt höjda socialhjälpsnivåer. Det är enförälderfamiljer, mångbarnsfamiljer samt unga tvåförälderfamiljer med relativt färre barn.

a) Enförälderfamiljer och mångbarnsfamiljer

Av dessa tre hushållstyper är de två förstnämnda väl kända grupper med försörjningsproblem, som för enförälderfamiljernas del i stor utsträckning kan förklaras av gruppens ofta mycket låga relativa inkomstläge och för mångbarnsfamiljerna av den stora försörjningsbördan. Det faktum att försörjningssvårigheterna för dessa hushållstyper är välkända, gör självfallet inte problemens räckvidd mindre.

Särskilt bör här påpekas den kraftigt höjda hjälpnivån för mångbarnfamiljerna under decenniet, vilket sannolikt till stor del kan tillskrivas de höjda levnadsomkostnaderna för nödvändiga varor som mat och bostad.

b) Unga tvåförälderfamiljer

Den tredje gruppen utgörs av unga tvåförälderfamiljer med helt måttlig försörjningsbörda. Hjälpnivån för enbarnsfamiljer i denna grupp är faktiskt i flera kommuner högre än hjälpnivån för tvåbarnsfamiljer enligt den officiella statistiken. Man kan därför dra slutsatsen, att en stor del av dessa hushåll är relativt nybildade och att man i samband med familjebildningen skaffat egen bostad. Till skillnad från de två tidigare nämnda grupperna utgör unga tvåförälderfamiljer en stor befolkningsgrupp i kommunerna. Det medför, att försämringar i försörjningssituationen för denna hushållsgrupp, om de leder till en höjd hjälpnivå, som skett kring decennieskiftet, får stora effekter på socialhjälpsnivån och socialhjälpskostnaderna i kommunerna.

De höga, och för den yngsta åldersgruppen mycket höga,

hjälpnivåer som den officiella statistiken visar för de unga barnfamiljerna är dock felaktigt höga i förhållande till verkligheten, eftersom befolkningsstatistiken inte registrerar sammanboende personer, som inte är gifta tvåförälderfamiljer. Även om man tar hänsyn till detta är dock hjälpnivåerna för de unga tvåförälderfamiljerna relativt sett höga idag.

5.3.2.2 Vad utmärker de nybildade barnhushållens försörjningssituation?

De faktorer som lett till de unga tvåförälderfamiljernas försämrade försörjningssituation kan i stor utsträckning lokaliseras till kostnadssidan.

Den stora nybyggnationen av bostäder i regionen under 60-talet har lett till att särskilt de yngre i befolkningen idag har egen bostad i större utsträckning än 1960. De ungdomar, som bildar familj och vill ha egen bostad är i praktiken oftast hänvisade till bostäder i nyproduktion och olikheterna i kostnader för bostäder med samma rumsantal i nyproduktion och i det äldre bostadsbeståndet med ganska likartad standard är idag mycket stora. De nyproducerade bostäderna ligger också idag vanligen mer perifert i förhållande till city och till arbetsplatsernas lokalisering än tidigare. De ligger också i områden med besvärliga kollektiva kommunikationer, vilket medför att många måste skaffa bil.

Den allmänt höga standarden idag med avseende på kapitalvaror som hemutrustning, TV o.s.v., som av många anses vara särskilt påtagligt i förortsmiljöer, medför också för många nybildade hushåll, att stora investeringar i kapitalvaror måste ske under en kort period, för att hushållens levnadsstandart skall bli jämförbar med den materiella standard som de unga familjemedlemmarna haft som barn och ungdomar i sina föräldrars familj. Den väsentliga skillnaden mellan föräldrarnas försörjningssituation och det unga nybildade hushållets idag är, att medan föräldrarna under en relativt lång period av standardstegring

kunnat skaffa sig den ena kapitalvaran efter den andra, måste de nybildade hushållen skaffa dem i familjecykelns inledningsskede, då samtidigt utgifter för mat och husrum är stora.

Förutom att kapitalvarorna i början av decenniet inte i samma utsträckning ingick i en "skälig levnadsstandard" för arbetarklassen, gällde då att de ungdomar, som p.g.a. bostadsbristen eller små ekonomiska omständigheter bodde hemma, även sedan man börjat sällskapa eller t.o.m. skaffat barn med en partner, ofta hade möjligheter att förfoga över kapitalvaror i sitt föräldrahem och i bästa fall under tiden bygga upp ekonomiska resurser att skaffa egen utrustning när man fått bostad.

Detta bostadsmönster är sannolikt i stort sett försvunnet idag. De nybildade familjerna skaffar sig mycket snabbt egen bostad. De hushåll som nu saknar extra ekonomiska resurser för inköp av kapitalvaror måste därför skaffa dem med avbetalningsköp, vilket ställer sig dyrare än kontantköp.

Det positiva med att bostadsbristen i mycket försvunnit ligger i att trångboddheten minskar och att de psykiska påfrestningarna som kan uppstå med flera hushåll i samma bostad försvinner. I dessa avseenden har vi fått en såväl höjd materiell standard som ökad välfärd, men till priset av ökade försörjningsproblem för de resurssvaga grupper, som inte har annat val än att acceptera oproportionerligt dyra konsumtionsobjekt eller betalningsformer.

Konsumtionsstrukturen i förortsmiljöerna och storstadsregionerna överhuvudtaget utmärks också av att stora delar av de sociala aktiviteter befolkningen ägnar sig åt och som inte direkt hör till livets nödtorft kostar pengar och ofta måste köpas. Hit hör exempelvis kulturella aktiviteter, rekreation, fritidssysselsättningar och sociala kontakter. En skälig levnadsstandard i dessa områden kräver således relativt sett större ekonomiska resurser.

Tillsammantaget innebär de olika faktorer som här presen-

terats, att de unga nybildade hushållen i storstadsregionerna i förhållande till många andra hushållstyper och i förhållande till hushåll i andra typer av sociala miljöer behöver relativt sett större ekonomiska resurser, p.g.a. att levnadsomkostnaderna för att upprätthålla en skälig levnadsstandard är så stora.

Men de unga barnhushållen har inte genomgående större ekonomiska resurser än andra hushållstyper. De har visserligen högre inkomster än enförälderfamiljerna, men klart lägre inkomster än äldre barnfamiljer. Härvidlag har dock knappast någon förändring i de unga barnfamiljernas relativa position skett under 60-talet. Ungdomar har alltid haft lägre inkomst (främst lägre lön) än medelålders och äldre. Vi har dock bara haft möjlighet att studera hushållens inkomster av arbete. Bostadstillägget till barnfamiljer innebär t.ex. numera en ganska avsevärd resursförstärkning just till den hushållstyp som här beskrivits. Bostadskostnaderna brutto i Stockholmsregionen är dock idag så stora, att många barnfamiljer inte kan få full täckning för den överskjutande hyran.

Däremot har en stor höjning av de gifta kvinnornas förvärvsfrekvens skett under decenniet. Med raska steg lämnar vi idag det enförsörjarsystem, som varit det vanliga också i tvåförälderfamiljer, för ett försörjningssystem med två försörjare. I allmänhet innebär detta ökade ekonomiska resurser för hushållen och är därför en mycket viktig väg mot en minskning av försörjningsproblem. Just för den hushållstyp som vi här diskuterar, nämligen de unga nybildade barnhushållen med perifer bosättningsort och små barn måste vi emellertid ha i minnet de ökade levnadsomkostnader i form av barntillsynskostnader, dubbla reskostnader, dyrare mat, förlust av vissa ekonomiska transfereringar o.s.v. som blir följden av att bägge förvärvsarbetar.

De gifta kvinnornas förvärvsarbete i en miljö där så mycket kostar pengar måste alltså innebära en väsentlig inkomstförstärkning för att uppväga dessa ökade kostnader, där det är ont om och långt till arbetsplatserna och

svårt att få kommunal barntillsyn är förvärvsarbete för båda därför förenat med både relativt sett större ansträngningar och större kostnader. Det förefaller därför inte osannolikt att de gifta kvinnornas bidrag till hushållets försörjning i dessa kommuner är av mer tillfällig och marginell karaktär. Vi måste dock notera, att de gifta kvinnornas förvärvsfrekvens i dessa kommuner - om hänsyn tas till den avsevärt större andelen hushåll med små barn - inte är lägre än i kommuner där läget är bättre i de nämnda avseendena.

Även en mer marginell inkomstförstärkning är dock betydelsefull ur socialhjälpssynpunkt. Om kvinnan med förvärvsarbete utan alltför stora utgifter kan avvärja en tillfällig ekonomisk kris för hushållet, kan det manifestera sig i form av ett minskat socialhjälpsbehov. Arbetsplatser i närheten av hemmet och möjligheter att ordna barntillsyn är därför viktiga faktorer som påverkar hjälpbehovet. Detta förefaller bl.a. vara en förklaring till den låga hjälpnivån för barnfamiljer i Upplands-Väsby kommun.

En effekt av övergången till ett tvåförsörjarsystem kommer på sikt att bli ökade olikheter i ekonomiska resurser mellan hushåll med en respektive två försörjare, såvida man inte förändrar transfereringssystemet. Än så länge har detta problem knappast uppträtt. Vi kan inte spåra ökade olikheter i medianinkomst för de två grupperna, vilket dock sannolikt beror på, att de gifta kvinnornas förvärvsfrekvens ökat mest i hushåll, som tidigare hade en låginkomsttagande försörjare. Det skulle då innebära att inkomstspridningen bland enförsörjarhushållen idag är mycket stor. Där finns också en avsevärt större andel hushåll med relativt lägre hushållsinkomster. Enförsörjarhushållet är också fortfarande mycket vanligare i familjer med små barn, även om kvinnorna i denna familjetyp är de som ökat sitt deltagande i arbetslivet kraftigast.

Vi kan därför lokalisera en viktig grupp, där stora försörjningssvårigheter föreligger, nämligen unga barnhushåll med en försörjare med relativt sett låga eller måttliga inkomster. Det är sannolikt ur hushåll med denna typ av för-

sörjningssystem som huvuddelen av de unga hjälptagande tvåförälderfamiljerna rekryteras. Deras problem ligger således i kombinationen av relativt sett mycket höga levnadsomkostnader och svårigheterna för kvinnan att förvärvsarbeta eller att av förvärvsarbete få en tillräcklig inkomstförstärkning netto. Man kan grovt uttrycka denna hushållstyps situation så, att den i en period då tvåförsörjarsystemet blir allt vanligare, får en försörjningssituation som visar ökade likheter med enförälderfamiljens situation - dock med det ur försörjningssynpunkt viktiga tillägget att försörjaren i tvåförälderfamiljerna är man. Men deras nödvändiga levnadsomkostnader är inte mycket mindre än tvåförsörjarfamiljens.

5.3.2.3 Socialhjälpsnivån varierar kraftigt mellan kommunerna, särskilt för de unga barnhushållen.

Undersökningen visar genomgående, att socialhjälpsnivån varierar mellan kommunerna också för en och samma hushållstyp. Variationen är störst för barnfamiljernas del, vilket betyder att det just är i de till antalet stora befolkningsgrupperna som olikheterna i försörjningssituationen mellan kommunerna är markanta. Olikheterna i hjälpnivå bland tvåförälderfamiljer kan således sägas vara den mest betydande faktorn bakom olikheterna i total hjälpnivå för hela befolkningen.

Vi kan lokalisera fyra höghjälptagarkommuner: Botkyrka, Salem, Haninge och Tyresö och fem låghjälptagarkommuner: Danderyd, Sollentuna, Täby, Sigtuna och Upplands-Väsby.

Följande orsaker till variationen i hjälpnivå mellan kommunerna kan nämnas:

a) Olikheter i befolkningssammansättning

Befolkningssammansättningen i kommunerna varierar i vissa avseenden betydligt. Främst gäller det andelen barn i kommunerna. Denna olikhet mellan kommunerna påverkar dock den totala socialhjälpsnivån relativt sett avsevärt mindre än de stora olikheterna i hjälpnivå som föreligger främst för

barnfamiljernas del. Endast i undantagsfall, som t.ex. för Tyresö kommun, som haft en radikal befolkningsändring mellan 1970 och 1971, kan man säga att befolkningssammansättningen har någon större betydelse.

b) Olikheter i deltagandet i arbetslivet

Med tanke på de orsaker, som vi vet ligger bakom ett socialhjälpsbehov, föreföll det rimligt att räkna med att vi i höghjälptagarkommunerna skulle finna ett lägre deltagande i arbetslivet (lägre förvärvsfrekvens), högre frånvaro och högre arbetslöshet. Så är emellertid inte fallet. I de yngre åldersgrupperna, som ju har de högsta hjälpnivåerna, är förvärvsfrekvensen i höghjälptagarkommunerna mycket hög och frånvaron är låg - om vi för de gifta kvinnornas del tar hänsyn till den större andelen med små barn. Också arbetslösheten i höghjälptagarkommunerna var lägre än i regionen som helhet. I den allra yngsta åldersklassen (under 25 år) var dock arbetslösheten högre än i regionen som helhet, och detta är självfallet en mycket viktig orsak till de mycket höga hjälpnivåerna bland de yngsta barnfamiljerna. Det material vi här redogjort för daterar sig till 1968, varför en viss försiktighet bör visas inför generella slutsatser av materialet. Uppgifter om befolkningens deltagande i arbetslivet registreras tyvärr inte regelmässigt på kommunnivå.

På basis av materialet vill vi ändå konstatera, att befolkningen i höghjälptagarkommunerna deltar i arbetslivet med stora arbetsinsatser i jämförelse med befolkningen i regionen som helhet och att den ökande socialhjälpsnivån knappast kan förklaras av "arbetsoförmåga" från befolkningens sida.

Detta innebär dock inte, att arbetslöshet eller sjukdom är betydelselösa faktorer bakom det ökade socialhjälpsbehovet. Det förefaller snarare, som om dessa faktorer får ökad betydelse för de hushållstyper som ovan beskrivits och som utmärks av en försörjningssituation med knappa eller inga ekonomiska marginaler. Hushåll med en sådan försörjningssituation är extra sårbara även för mycket tillfälliga inkomstbortfall eller andra relativt

marginella förändringar av försörjningssituationen.

c) Olikheter i inkomstfördelning

Det råder vissa, men måttliga, variationer i inkomstfördelningen för olika hushållstyper mellan kommunerna. Den lilla variation som finns förklarar mycket litet av variationen i socialhjälpsnivå. Sannolikt beror detta i viss utsträckning på att låginkomsttagarna i låghjälptagarkommunerna också har andra ekonomiska resurser. t.ex. studiebidrag och befinner sig i en annan social situation än låginkomsttagarna i höghjälpskommunerna, som i huvudsak har inkomsten att leva på. Detta återspeglar ett klasskiktande mönster mellan kommunerna, som vi också kunde skönja beträffande deltagandet i arbetslivet i högresp. låghjälptagarkommunerna.

d) Olikheter i levnadsomkostnader

Det finns mycket litet tillgänglig statistik om levnadsomkostnadernas fördelning på kommunnivå. Vi kan emellertid konstatera att tydligt samband mellan hjälpnivån och bostadsbeståndets ålder, som ju också säger en del om bostadskostnaderna. Den genomsnittliga hyresnivån i höghjälptagarkommunerna Tyresö och Haninge ligger också högst, medan hyresnivån i Upplands-Väsby ligger lägst.

Slutkommentar

De fyra ovannämnda faktorerna förklarar var för sig endast en relativt måttlig del av variationerna i socialhjälpsnivå mellan kommunerna. Tillsammantagna betyder dock den relativt större andelen små barn, den relativt lägre inkomstnivån och den höga kostnadsnivån för bostäder en hel del för den relativt högre hjälpnivån i vissa kommuner. Däremot är deltagandet i arbetslivet hög och frånvaron och arbetslösheten snarast låga (1968) - med undantag för de allra yngsta - i höghjälptagarkommunerna.

Dessa allmänna förklaringar är dock inte tillräckliga för att förklara de stora variationerna i hjälpnivå mellan kommunerna för de unga tvåförälderfamiljerna. Denna grupp måste i höghjälptagarkommunerna i större utsträckning be-

stå av barnfamiljer med mycket skörare hushållsekonomi - i huvudsak utan andra intäkter än (en försörjares) inkomst av förvärvsarbete och med höga levnadsomkostnader både för livsuppehälle och kapitalvaruinvesteringar. Variationerna i hjälpnivå synes i stor utsträckning sammanhänga med den sociala segregationen i regionen."

Resultaten från Tyresöundersökningen och den senare undersökningen stöder i allt väsentligt varandra. Detta bidrar till att jag, trots att analysen i det senare materialet bygger på ekologiska data, anser att mina slutsatser är väl underbyggda. De bekräftas också i diskussioner med socialarbetare och politiker i kommunerna.

Jag vill emellertid än en gång fästa uppmärksamheten på risken för felslut vid användningen av ekologiska data på det sätt som här skett och jag har betonat att säkerheten i analysen påverkas av detta. Den alternativa tolkning som förts fram (av Korpi m.fl.) har emellertid också givits stöd i en ekologisk analys - av grövre slag än min.

SUMMARY IN ENGLISH

As in many other western welfare societies the rate of public assistance has increased in Sweden since 1965. Especially in some suburban areas of our three big cities the increase in public assistance rates has been very marked. E.g. in one expansive municipality south of Stockholm the percentage of inhabitants on public assistance rose from about 5 % in 1965 to a peak of almost 20 % in 1972.

The rising public assistance rates have in Sweden been treated as an indicator of increasing difficulties for the household economies and of poverty. The possible causes of this general trend have received considerable attention in the last five years.

This report is a summary of my experiences in modern poverty research. I have mainly devoted my interest to the strong increase in public assistance rates in some suburban areas in the Stockholm region and to attempt to explain this rather provoking tendency towards increasing poverty in one of Sweden's economically best developed regions.

The summary consists of the following parts:

In chapter 2 the concept of poverty is discussed. Special attention is given to two possible interpretations of "relative poverty". A definition of the concept in terms of economic restrictions on the individual's participation in social life is put forward.

The fruitfullness of such a definition for the understanding of modern poverty in economically highly developed regions is penetrated.

In chapter 3 the role and legal aspects of public assistance in Sweden is presented. Validity problems, appearing when public assistance rates are used as an indicator of poverty, are commented upon.

Chapter 4 consists of a short review of the state of knowledge and the debate in Sweden during the sixties concerning welfare in general and especially poverty. Thereby chapter four acts as a background to chapter five.

In chapter 5 a summary of my conclusions regarding mod dern poverty in suburban areas is presented. The conclusions stem from two empirical investigations in some suburbs to Stockholm. In short these studies demonstrate that generally increased cost of living and some social and economic changes, especially for the bulk of young families who are now living in peripheral and relatively poor municipalities, has not to a sufficient extent been compensated by more economic resources. Economic resources need to be augmented beyond what is regarded as the customary income level for young people or augmented by increasing the women's possibilities to work beyond today's already high level or augmented by decreasing unemployment among young people.

LITTERATURFÖRTECKNING

Abel-Smith, B and C Bagley: The Problem of Establishing Equivalent Standards of Living for Families of Different Composition, in Townsend, P ed: The Concept of Poverty. London 1971.

Abel-Smith, B and P Townsend: The Poor and the Poorest. London 1965.

Ahrne, G: Normative Order, reification and role distance applied to consumer behavior. Acta Sociologica. Vol. 17. no 4 1974.

Allardt, E: Konsumtionens sociologi, i Lundwall, L red: Konsumenten och samhället. Stockholm 1970.

Allardt, E: Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden. Lund 1975.(a)

Allardt, E: Om välfärdens dimensioner, i Ringen, S red: Velferdsforskning og sosialpolitikk. INAS-rapport 75:1. Oslo 1975 (b).

Andersson, B: Garantibidrag inom socialhjälpen, i Holgersson, L red: Socialhjälp under debatt. Stockholm 1972.

Arnell-Gustafsson, U: Bostadssegregationens effekter. Akad. avh. Uppsala 1975.

Baran, P.A. and P.A. Sweezy: Monopolkapitalet. Örebro 1970.

Bentzel, R: Inkomstfördelningen i Sverige. Uppsala 1953.

Berglind, H m.fl: Attityder till socialhjälpstagare. Sociologiska institutionen i Stockholm 1972. Stencil.

Berglind, H och A Puide: Ideal och realiteter i svensk socialvård. 1975. Stencil.

Blau, P.M: Exchange and Power in Social Life. London, New York, Sydney 1967.

Bott, E: Family and Social Network. London 1971.

Brox, O: Hva skjer i Nord-Norge? Bergen 1966.

Bruzelius, Engström, Åström: Sociallagarna. II Socialnämnden. Lund 1970.

Börjesson, B: Fattigdom. Om ett socialpolitiskt dilemma. Stockholm 1972.

Coates, K and R Silburn: Poverty: The forgotten Englishmen. Harmondsworth 1970.

Coleman, J: Resources for Social Change. New York 1971.

Danielsson, A S: Socialt arbete - en grundbok. Stockholm 1975.

Daun, Å: Förortsliv. En etnologisk studie av kulturell förändring. Lund 1974.

Dencik, P och B Å Lundevall: Arbete, Kapital & Stat. Politisk-ekonomiska studier i svensk kapitalism. Stockholm 1974.

Elmér, Å: Från fattigsverige till välfärdsstaten. Lund 1964.

Engels, F: The Condition of the Working Class in England. London 1969.

Engqvist, M m.fl: Intervjuundersökning av 25 förvärvsarbetande socialhjälpstagare i Tyresö kommun. Låginkomstutredningen/Socialhögskolan i Stockholm 1971. Stencil.

Galbraith, J K: Överflödssamhället. Halmstad 1974.

Gans, H J: Social and Physical Planning for the Elimination of Urban Poverty, in Frieden, B J and R Morris: Urban Planning and Social Policy. New York 1968.

Gesser, B och E Fasth: Gymnasieutbildning och social skiktning. UKÄ, 1973.

Goffman, E: Asylums. Pelican 1971.

Goodwin, L: Why do not the poor work? Washington 1972.

Hannerz, U: Soulside. Inquires into ghetto culture and community. Stockholm 1969.

Hansen, B: Velstand uden velfaerd. Aalborg 1969.

Harrington, M: The Other America - Poverty in the United States. New York 1963.

Höjer, K J: Socialhjälp. Stockholm 1961.

Höjer, K J: Socialförsäkring och socialhjälp. Stockholm 1968.

Inghe, G: Fattiga i folkhemmet. En studie av långvarigt understödda i Stockholm. Stockholm 1960.

Inghe, G: Fattig i storstad, i Holgersson, L red: Socialhjälp under debatt. Stockholm 1972.

Inghe, G och M B Inghe: Den ofärdiga välfärden. Stockholm 1968.

Johansson, S: Om levnadsnivåundersökningen. Utkast till kapitel 1 och 2 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden. Stockholm 1970.

Johansson, S: Jämlikhetsdiskussionen - en början till historik, i Tillgren, P red: Välfärdens pris. Karlskrona 1973.

Jungen, B: Tillväxtens sociala kostnader, i Livskvalitet -

människans levnadsvillkor i ett framtidssamhälle. Ds Ju 1974:9. Stockholm 1974.

Keynes, J M: The General Theory of Employment, Interest Rate and Money. London 1936.

Korpi, W: Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp. Stockholm 1971.

Korpi, W: Nyfattiga - finns dom? DN 8/9 1971. (b)

Korpi, W: Poverty, social assistance and social policy in postwar Sweden. Acta Sociologica. Vol. 18. no. 2.3 1975.

Korpi, W: Värderingar och resurser i den svenska framtidsforskningen. Sociologisk forskning. nr 1,2 1974.

Kuuse, J: Varaktiga konsumtionsvarors spridning 1910-1965. En indikator på välståndsutvecklingen i Sverige. Göteborg 1969.

Kuusi, P: Social Policy for the Sixties. A Plan for Finland. Kuopio 1964.

Leira, A: Sosialomsorg i en utkantkommune. Rapport fra Nordodalprosjektet. Oslo 1974.

Lewis, O: Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty. New York 1959.

Lindblom, P: Social struktur på makronivå i Boendeservice 6. SOU 1971:28.

Lovén, J: Socialhjälpsverksamheten i Huddinge - utvecklingstendenser och förslag till riktlinjer, i Holgersson, L red: Socialhjälp under debatt. Stockholm 1972.

Marcuse, H: Den endimensionella människan. Stockholm 1969.

Marx, K: Lönarbete och kapital. Stockholm 1968 (a).

Marx, K: Lön, pris och profit. Stockholm 1968 (b).

Meidner, R m.fl: Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen. Rapport från en arbetsgrupp till 1966 års LO-kongress. Stockholm 1966.

Miller, S M and P Roby: The Future of Inequality. New York 1970.

Miller, S M and P Roby: Changing Social Stratification, in Townsend, R ed: The Concept of Poverty. London 1971.

Moynihan, D P: Community Action in the War on Poverty. New York 1969.

Myrdal, G: Ekonomisk teori och underutvecklade regioner. Stockholm 1969.

Offe, C: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt 1973.

Ohrlander, K: 22 timmars arbetsdag. Stockholm 1973.

Orshansky, M: Who's is who among the Poor: A Demographic View of Poverty. Social Security Bulletin XXVIII no. 7 July 1965.

Orshansky, M: Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. Social Security Bulletin XXVIII no. 1 Jan. 1965.

von Otter, C: Sociology in the Service of Politics - Comments on the Swedish Level of Living Survey. Acta Sociologica. Vol. 16 no. 3 1973.

Pareto, V: Manuel d'economie politique. Paris 1909.

Pettersson, U: Beslutsfattarna och socialvården. Sociologiska institutionen i Stockholm 1975.

Pettersson, V: Socialhjälpen och framtiden. Socionomförbundets tidskrift nr. 7 1976.

Pinker, R: Social Theory and Social Policy. London 1971.

Piven, F and R Cloward: Regulating the Poor. London 1972.

Rein, M: Problems in the Definition and Measurement of Poverty, in Townsend, P ed: The Concept of Poverty. London 1971.

Riesman, D: The Lonely Crowd. New Haven 1950.

Riley, M: Sociological Research. A Case Report. New York 1963.

Ringen, S: Noen hovedtrekk ved den velferdsteoretiske diskusjon i Norden, Ringen, S red: Velferdsforskning og sosialpolitikk. INAS-rapport 75:1. Oslo 1975.

Roos, J P: Welfare Theory and Social Policy. A study in Policy Science. Helsingfors 1973.

Roos, B och J P Roos: Människans självförverkligande och välfärd, i Ringen, S red: Velferdsforskning og sosialpolitikk. INAS-rapport 75:1. Oslo 1975.

Rosengren, K E: Sociologisk metodik. Stockholm 1972.

Rowntree, B S: Poverty: A Study of Town Life. London 1901.

Rowntree, B S: Poverty and Progress. London 1941.

Rowntree B S: Poverty and the Welfare State. London 1951.

Sandberg, E: Aktuell utveckling av socialhjälpen i Stockholms förortskommuner, i Holgersson, L red: Socialhjälp under debatt. Stockholm 1972.

Sandberg, I och E Malmström: Pressetik och socialjournalistik. "Att välja verklighet." Socialhögskolan i Stockholm 1973. Stencil.

Schultz, T W: Public Approaches to Minimize Poverty, in Fishman, L red: Poverty amid Affluence. New Haven and London 1966.

Sjöström, K: Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället. Inledning till en marxistisk analys. Stockholm 1974.

Solberg, K och T Schutt: Sosialomsorg og sosialpolitikk i en mindre industrikommune. 1973.

Ståhl, R: De fattige. Akad. avh. Uppsala universitet 1974.

Sundbom, L: De extremt lågavlönade. Utkast till kapitel 8 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden. Stockholm 1971.

Sundman, A K: Kontaktmannaskap i Huddinge kommun. Socialhögskolan i Stockholm 1976. Stencil.

Söderström, L: Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Betänkande avgivet av Låginkomstutredningen. SOU 1971:39.

Tengvald, K: Socialhjälp i en expansiv förortskommun. Om befolkningens struktur och försörjningssituation. Uppsala/Tyresö 1971. Stencil.

Tengvald, K: Nya brister i det gamla klassamhället? DN 7/10 1971 (b).

Tengvald, K: Socialhjälpstagarna och den nya underklassen - en kommentar till intervjuundersökningen i Tyresö, i Åkerman, N red: Den nya underklassen. Stockholm 1972 (a).

Tengvald, K: Socialhjälp i en expansiv förortskommun, i Holgersson, L red: Socialhjälp under debatt. Stockholm 1972 (b).

Tengvald, K: Vårdapparaten och den informella strukturen - om medicinska och psykiska problem och åtgärder. Sociologisk forskning nr 3 1973.

Tengvald, K: Fattigdom - inkomst och utkomst, i Daun, Å, Börjeson, B och Åhs, S: Samhällsförändringar och brottslighet. Stockholm 1974 (a).

Tengvald, K: Socialhjälp och försörjningsförhållanden. En studie av socialhjälpens variationer i nio i Stockholmsområdet. Stockholm 1974 (b).

Tengvald, K och C von Otter: Sekundäranalys, i Jonsson, R m.fl.: Kompendium i sociologisk metod. Stockholm 1974.

Titmuss, R M: Essays on the 'Welfare State'. London 1958.

Titmuss, R M: Income distribution and Social Change. London 1962.

Townsend, P ed: The Concept of Poverty. London 1971.

Townsend, P: Poverty as relative deprivation: Resources and Style of Living, in Wedderburn, D ed: Poverty, Inequality and Class Structure. London 1974.

Valentine, C A: Culture and Poverty: Critique and Counter-proposals. Chicago 1968.

Veblen, T: The Theory of the Leisure Class. New York 1899.

Vinterhed, K: Nyfattigdomen i Tyresö. DN 27/3 1971.

Wallberg, U: Konsumtionsstruktur, i Boendeservice, 6. SOU 1971:28

Walldén, L J: Jämlikhet och köpkraft i svensk konsumtion. Stockholm 1971.

Webb, S and B Webb: English Local Government: English Poor Law History. London 1963.

Wedderburn, D. C: Poverty in Britain Today: The Evidence. Sociological Review. Vol. 2 1961.

Wedderburn, D: The Crisis of the Welfare State. Socialist Register 1965.

Wedderburn, D ed: Poverty, Inequality and Class Structure. London 1974.

Young, M and P Willmott: Family and Kinship in East London London 1957.

Offentliga utredningar

SOU 1955:29 Samhället och barnfamiljerna. Betänkande avgivet av 1954 års familjeutredning.

SOU 1964:25 Nytt skattesystem. Förslag avgivet av allmänna skatteberedningen.

SOU 1964:59 Bil. 3. Ett Scoialpolitiskt forskningsinstitut. Förslag av socialpolitiska kommittén.

SOU 1970:15 Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. Expertgruppen för regional utredningsverksamhet.

SOU 1970:34 Svenska folkets inkomster. Betänkande avgivet av Låginkomstutredningen.

SOU 1971:28 Boendeservice 6. Strukturstudien.

SOU 1971:39 Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Betänkandet avgivet av Låginkomstutredningen.

SOU 1972:41 Familj och äktenskap 1. Betänkande avgivet av Familjelagsakkunniga.

SOU 1972:76 Unga lagöverträdare.

SOU 1974:39 Socialvården. Mål och medel. Principbetänkande av socialutredningen

Övrigt citerat material

Proposition nr 177/1955.

Proposition nr 1975/76:105.

1959 års socialhjälpsundersökning. Stockholm 1961.

Socialhjälpen i län och kommuner. Socialdepartementet 1969:9.

1968 års socialhjälpsundersökning. Stockholm 1974.

Socialhjälpsnormer. Statistiska meddelanden. S 1975:26.